

ISSN 1897-5577

# IUS NOVUM

VOL. 15  
NUMER 2  
2021

KWIECIEŃ-CZERWIEC

---

KWARTALNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI  
UCZELNI ŁAZARSKIEGO



ISSN 1897-5577  
ONLINE ISSN 2545-0271

# IUS NOVUM

VOL. 15  
NUMER 2  
2021

KWIECIEŃ–CZERWIEC

DOI: 10.26399/IUSNOVUM.V15.2.2021

---

KWARTALNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI  
UCZELNI ŁAZARSKIEGO

WARSZAWA 2021

---

## RADA NAUKOWA / ADVISORY BOARD

prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz, Uczelnia Łazarskiego (przewodnicząca)  
prof. dr hab. Sylvie Bernigasud, l'Université Lumière Lyon 2 (Francja)  
prof. dr hab. Vincent Correia, Université Paris-Sud, Université de Poitiers (Francja)  
prof. dr hab. Bertil Cottier, Università della Svizzera Italiana w Lugano (Szwajcaria)  
prof. dr hab. Regina Garcimartín Montero, Universidad de Zaragoza (Hiszpania)  
prof. dr Juana María Gil Ruiz, Universidad de Granada (Hiszpania)  
prof. dr hab. Stephan Hobe, Cologne University (Niemcy)  
prof. dr hab. dr h.c. Brunon Hołyst, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie  
prof. dr hab. Michele Indelicato, Università degli Studi di Bari Aldo Moro (Włochy)  
prof. dr hab. Hugues Kenfack, Université Toulouse 1 w Tuluzie (Francja)  
dr hab. Anna Konert, Uczelnia Łazarskiego  
prof. dr hab. ks. Franciszek Longchamps de Bérier, Uniwersytet Jagielloński  
Prof. dr hab. Sofia Lykhova, Państwowy Uniwersytet Lotniczy w Kijowie (Ukraina)  
prof. dr hab. Pablo Mendes de Leon, Leiden University (Holandia)  
prof. dr hab. Adam Olejniczak, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu  
prof. dr Ferdinando Parente, Università degli Studi di Bari Aldo Moro (Włochy)  
prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski, Uniwersytet Warszawski  
prof. dr hab. Vinai Kumar Singh, New Delhi, Indian Society of International Law (Indie)  
prof. dr hab. Gintaras Švedas, Vilniaus Universitetas (Litwa)  
prof. dr hab. Anita Ušacka, sędzia Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze (Holandia)  
dr Ewa Weigend, Instytut Prawa Karnego Max-Plancka we Freiburgu (Niemcy)

---

## REDAKCJA / EDITORIAL BOARD

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

### Członkowie / Members

prof. dr Juan Carlos Ferré Olivé, Dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu w Huelva (Hiszpania)  
prof. dr Carmen Armendáriz León, Wydział Prawa Uniwersytetu Complutense w Madrycie (Hiszpania)

Redaktor językowy / Linguistic Editor  
Agnieszka Toczko-Rak

### Redaktorzy tematyczni / Thematic Editors

prawo karne i postępowanie – dr hab. Barbara Nita-Świątłowska, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
prawo cywilne – dr Helena Ciepła  
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/>

Czasopismo indeksowane w bazach:  
Erih PLUS, BazHum, Index Copernicus, EBSCO, DOAJ, CEJSH, EDS, CEEAS, EZB, vLex, EuroPub, Ariant, Google Scholar

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2021

ISSN 1897-5577, online ISSN 2545-0271

## OFICyna WYDAWNICZA UCZELNI ŁAZARSKIEGO

02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43; tel. +48 22 54 35 450; [www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl); [wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)

# SPIS TREŚCI

## ARTYKUŁY

*Maria Kruk*

Siła i słabość Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. Rozważania w 100-lecie  
uchwalenia polskiej konstytucji marcowej ..... 5

*Anna Konert*

Przetwarzanie danych osobowych przez operatorów bezzałogowych  
statków powietrznych ..... 25

*Przemysław Szustakiewicz*

Tajemnica przedsiębiorcy a tajemnica przedsiębiorstwa w sprawach  
z zakresu dostępu do informacji publicznej ..... 41

*Marta Roma Tużnik*

Administracyjne środki zabezpieczające w Kodeksie karnym  
skarbowym ..... 51

*Krzyszyna Kołodko, Aleksandra Laskowska-Rutkowska*

Powstawanie i dyfuzja innowacji w sieciach sądów ..... 65

*Małgorzata Zinna*

Publiczność rozprawy w postępowaniu karnym a jej ograniczenia  
w związku z ogłoszeniem stanu epidemii ..... 95

*Ryszard A. Stefański*

Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa  
karnego procesowego za 2019 r. .... 113

*Piotr Kasprzyk*

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1987/20 ..... 141

Noty o Autorach ..... 153

## CONTENTS

### ARTICLES

*Maria Kruk*

Strengths and weaknesses of the Constitution of the Republic  
of Poland of 17 March 1921: Thoughts on the centenary of the Polish March  
Constitution ..... 5

*Anna Konert*

Personal data processing by unmanned aerial vehicles' operators ..... 25

*Przemysław Szustakiewicz*

Entrepreneurs' secrets and trade secrets in cases concerning access  
to public information ..... 41

*Marta Roma Tużnik*

Administrative preventive measures in Fiscal-Penal Code ..... 51

*Krystyna Kołodko, Aleksandra Laskowska-Rutkowska*

Formation and diffusion of innovation in the court networks ..... 65

*Małgorzata Zimna*

Open court principle in criminal proceedings and its limitation resulting  
from the declaration of an epidemic ..... 95

*Ryszard A. Stefański*

Review of the resolutions of the Supreme Court Criminal Chamber  
concerning criminal procedure law in 2019 ..... 113

*Piotr Kasprzyk*

Gloss on the Supreme Administrative Court judgement  
of 25 November 2020, files No.: II OSK 1987/20 ..... 141

Notes on the Authors ..... 153

# SIŁA I SŁABOŚĆ KONSTYTUCJI RP Z 17 MARCA 1921 R. ROZWAŻANIA W 100-LECIE UCHWALENIA POLSKIEJ KONSTYTUCJI MARCOWEJ

MARIA KRUK\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.11/m.kruk

Zaprezentowane tu refleksje powstały na kanwie wykładu wygłoszonego przez autorkę 25 marca 2021 roku na zaproszenie Koła Naukowego (KNPK Legislador) działającego przy Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego<sup>1</sup>. Celem referatu było przypomnienie w rocznicę 100-lecia „konstytucji marcowej” – jak najczęściej familiarnie określa się polską Konstytucję z 1921 – okoliczności jej uchwalenia w szczególnym dla Polski momencie historycznym, jaki miał miejsce właśnie wiek temu. Rocznica tego 100-lecia jest może szczególnie także dlatego, że jest nie tylko rocznicą uchwalenia aktu konstytucyjnego, ale zarazem odzyskania przez Polskę niepodległości, a co za tym idzie – odbudowy polskiej państwowości po ponad 100 latach zaborów, skutkujących nieobecnością państwa polskiego na mapie Europy<sup>2</sup>. Oznaczało to dla autorki poświęcenie uwagi nie tylko faktowi uchwalenia „jednej z polskich” historycznych konstytucji, ale też podjęcie próby ukazania znaczenia tego faktu na tle przełomowym w historii kraju, który odzyskiwał niepodległość, i przypomnienia atmosfery otaczającej procedurę tworzenia – niejednoznaczną przecież pod wieloma względami – tej ustawy zasadniczej, adekwatności jej treści do zasad ustrojowych tamtego powojennego czasu w Europie, a wreszcie to – co może dla podnoszącego się z upadku państwa było w owym czasie najważniejsze i nawet podkreślane nie bez pewnego patosu – konstytucyjne potwierdzenie istnienia państwa i zjednoczenia narodowego. Zważywszy na te okoliczności, wspomniany refe-

---

\* prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: mkjarosz@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2788-1755

<sup>1</sup> Tekst jest publikowany za zgodą ww. Koła Naukowego.

<sup>2</sup> W latach 1772, 1793 i 1795 Polska poddana była trzykrotnym rozbiорom, w wyniku których jej ziemie dostały się pod panowanie obcych mocarstw: Rosji, Austrii i Prus. I nawet próba ratowania kraju uchwaleniem znakomitej oświeceniowej konstytucji z 1791 r. (Konstytucja 3 Maja) nie udaremniła zagrożenia.

rat miał w znacznym stopniu charakter wystąpienia rocznicowego i ta jego cecha pozostaje w niniejszym tekście zachowana, uzupełniona jednak rozważaniami czy uwagami natury konstytucyjno-prawnej lub refleksjami o losie i dziedzictwie tej pierwszej – po odzyskaniu niepodległości – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>.

Wniknięcie w okoliczności towarzyszące tworzeniu i funkcjonowaniu tej ustawy zasadniczej oraz uwzględnienie nieoszczędzającej jej dyskusji, jaka się wokół niej toczyła w tamtych czasach i jaka się pojawia jeszcze dzisiaj, wskazują na swoisty dramat tej konstytucji. Tym bardziej należy się przypomnienie, że już od 100 lat należy ona do polskiej tradycji konstytucyjnej. I niekiedy pozwala zrozumieć konstytucję dzisiejszą.

Ale zamiarem autorki jest przypomnienie także bogatej literatury naukowej, zwłaszcza prawno-konstytucyjnej tamtych lat – autorstwa zarówno wybitnych profesorów akademickich, jak i polityków, mężów stanu i przedstawicieli kultury – reprezentującej znakomitą ówczesną wiedzę prawno-ustrojową, jak i znajomość literatury światowej, zwłaszcza francuskiej, i jej aktualnych wówczas trendów doktrynalnych. Stąd w tekście tak wiele do tej polskiej literatury odesłań<sup>4</sup>.

## OKOLICZNOŚCI

Okoliczności powstawania konstytucji, zarówno historyczne, jak i polityczne, a także specyfika Polski oraz sytuacja w innych państwach europejskich nie mogły pozostać bez wpływu na czas i procedurę tworzenia konstytucji i na jej treść. Nie trzeba o tym wiele mówić, bo rzecz jest znana, a tych okoliczności – bardzo wiele.

Pierwszą z nich, już zasygnalizowaną na wstępie, było właśnie odzyskanie niepodległości państwa, okoliczność pełna patosu, demonstrowanego w różnych sytuacjach, na przykład w chwili uchwalenia aktu (o czym w dalszej części artykułu), ale przede wszystkim było to podjęcie trudu odbudowy państwa: odbudowy politycznej, narodowej, gospodarczej, moralnej, odbudowy jego pozycji międzynarodowej, w tym relacji z sąsiadami, a wśród nich – z byłymi zaborcami, z których niektórzy byli chętni do innego rozwiązania sprawy polskich ziem, więc kończeniu jednej wojny towarzyszyła inna wojna (zob. w dalszej części artykułu). To tylko tych kilka kwestii, i to wszystko w sytuacji, gdy odzyskanie niepodległości uświadamiało, że odbudowywać trzeba kraj rozdzielony przez ponad wiek między trzy zabory, a w ten sposób oddzielony od ewolucji demokratycznego konstytucyjona-

---

<sup>3</sup> W środowisku konstytucjonalistów polskich w marcu 2021 r. odbyło się kilka seminariów poświęconych rozważaniom wielu aspektów teoretycznych, konstytucyjno-prawnych i z zakresu praktyki konstytucyjnej w dobie tworzenia i obowiązywania Konstytucji RP z 1921 r., których wyniki zostaną zapewne opublikowane w czasopismach naukowych. Będą one zawierać analizy wielu różnych, bardziej szczegółowych, aspektów prawnych tej konstytucji.

<sup>4</sup> Trzeba też wspomnieć o niemałych zasługach polskich wydawców ostatniego dwudziestolecia, odtwarzających te teksty w wydawanych z pietyzmem reprintach (oznaczone w dalszych przypisach).

lizmu XIX wieku, którą to okoliczność często się, w czasie tworzenia konstytucji, podkreślało jako jeden z bardziej utrudniających elementów.

Do innych okoliczności należało zakończenie I wojny światowej, oddzielającej nie tylko dwie istotne epoki historyczne, ale powodujące znaczną zmianę mapy Europy i układu sił politycznych, a do tego dołączenie zupełnie nowych elementów w postaci rewolucji bolszewickiej i jej ideologii społecznej, a dla Polski, o czym już wspomniano, wybuch wojny polsko-bolszewickiej<sup>5</sup>.

Na tym tle trudno jeszcze mocniej nie zaakcentować owego wspomnianego zerwania ciągłości prawno-konstytucyjnej, które nie tylko – jak wskazywano w literaturze – nie dało szansy powrotu do „swego”, czyli do tego, co by się rozwijało, ewoluowało przez te ponad 100 straconych lat, ale postawiło kraj na uboczu tego procesu. W tej sytuacji musiało się pojawić pytanie: do czego wracać? Do której tradycji konstytucyjnej się odnosić? Jaką ewolucję studiować? Bo jeśli w polskiej literaturze międzywojennej czytamy teksty zatytułowane *Trzy Konstytucje*, to raz będą to konstytucje z 1505 (Aleksandra Jagiellończyka), z 1791 (3 Maja), 1921 (marcowa)<sup>6</sup>, a innym razem *Trzy Konstytucje* to te z 1791 (3 Maja), 1807 (Księstwa Warszawskiego), 1815 (Królestwa Polskiego)<sup>7</sup>. Bo – jak zwraca uwagę prof. Wacław Komarnicki – „luka rozwojowa przypada właśnie na wiek XIX, a więc wiek intensywnego rozwoju konstytucyjnego”<sup>8</sup>. I ostatecznie autor stwierdza: „To zerwanie ciągłości rozwojowej na polu prawa politycznego, zerwanie kontaktu z ruchem konstytucyjnym na Zachodzie, życie Narodu polskiego w trzech zaborach w ramach państwowości obcych, zbudowanych na zasadach wprost przeciwnych tradycjom polskim – to wszystko stwarza szczególnie trudności dla twórczości ustawodawczej w dziedzinie prawa politycznego dla nadania odbudowanemu państwu odpowiedniego ustroju... Trudności te pomnaża jeszcze kryzys konstytucjonalizmu europejskiego”<sup>9</sup>.

Wniosek: jeśli brak własnego doświadczenia<sup>10</sup>, zwłaszcza własnego dobrego, bo trudno za własne uznać konstytucje z 1807 i 1815 r., to trzeba zapożyczać. Do dyspozycji były wzory amerykańskie i anglo-francuskie. Czyli z jednej strony silna władza wykonawcza, z drugiej – parlamentaryzm europejski, najbliższy w wydaniu III Republiki Francji. Na tym tle powstawały projekty pierwszej polskiej kon-

<sup>5</sup> W latach 1919–1921 wojna między Polską a Rosją (sowiecka), zwana wojną bolszewicką, na tle polskich ziem wschodnich (kresów), opuszczanych przez wojska niemieckie i napieranych przez Armię Czerwoną.

<sup>6</sup> Np. autorstwa W. Tetmajera.

<sup>7</sup> M.in. J. Leleweł, Paryż 1832, także M. Handelsman, Warszawa 1915 (Konstytucje z 1807 i 1815 to konstytucje z okresu zaborów).

<sup>8</sup> W. Komarnicki, jeden z najbardziej znanych uczonych okresu międzywojennego, autor podstawowych podręczników prawa konstytucyjnego. Tu cyt.: *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 2 (reprint: Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006).

<sup>9</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>10</sup> Trudno jednak się zgodzić, że w owym wieku XIX nie było żadnej polskiej myśli konstytucyjnej. Powstawało tak na ziemiach polskich, jak i zwłaszcza na emigracji wiele projektów konstytucyjnych o różnych barwach politycznych i w różnych kwestiach, zob. obszerne analizy wielu autorów w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. I, Warszawa 1990.



stytucji. I zagorzałe spory. Warto je zapowiedzieć już na wstępie, bo towarzyszyły istnieniu tej konstytucji „przed, w trakcie i po”.

## PRACE NAD PROJEKTEM I UCHWALENIE KONSTYTUCJI

Nie ulegało wątpliwości, że już sama wizja powrotu do polskiej państwowości obfitować będzie w wiele wersji projektów przyszłej konstytucji. Działo się to już w latach 1917–1918, gdy wojna była jeszcze ostatecznie nierozstrzygnięta, ale co więcej – nikt nie miał jeszcze jasności co do przyszłości państwa. W tym pierwszym okresie powstał projekt Konstytucji Państwa Polskiego – o ustroju monarchii parlamentarnej<sup>11</sup>. Drugi okres to lata 1919–1921, gdy już istniało państwo niepodległe. Uchwalenie konstytucji w 1921 r., a więc w owym czwartym roku od pojawienia się pierwszej szansy, niektórzy oceniają jako długi czas jej przygotowywania, ale trzeba pamiętać o tych wszystkich okolicznościach, które zadania nie ułatwiały<sup>12</sup>; a zwłaszcza o kardynalnych dylematach do rozstrzygnięcia, które przyniosło owe 100 lat przerwy: monarchia czy republika, system prezydencki czy parlamentarny? Poza tym ważne było rozstrzygnięcie także wielu innych istotnych problemów ustrojowych, zwłaszcza po owym braku własnej państwowości. Nic dziwnego, że powstało wiele projektów. Trudno tu prezentować całą ich gamę<sup>13</sup>, więc tylko o najważniejszych słów kilka.

Dnia 25 stycznia 1919 r. ówczesny premier Ignacy Jan Paderewski<sup>14</sup> powołał zespół, z grona „meźów nauki”, celem oceniania przygotowywanych projektów, pod znaną nazwą *Ankieta w sprawie projektu Konstytucji RP*<sup>15</sup>. Ale *Ankieta* nie ograniczyła się do oceny, lecz opracowała własny projekt, w którym – rozsądzając dylemat monarchia czy republika – oparła ustrój na systemie republikańskim, a w zakresie systemu rządów – na modelu amerykańskim, czyli ustrój był w tym projekcie wzorowany na Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Rząd nie przyjął tego projektu za własny, przekazał go jednak do Sejmu Ustawodawczego<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 135–205 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008).

<sup>12</sup> Uchwalenie współczesnej Konstytucji RP z 1997 r. pochłonęło niemal dwa razy tyle czasu, a przecież okoliczności były łatwiejsze.

<sup>13</sup> Szczegółową analizę projektów konstytucyjnych przedstawił J. Zalesny w referacie: *Zasada rządów parlamentarnych: dylematy jej przyjęcia i stosowania*, wygłoszonym na konferencji Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., zorganizowanej w dn. 22.03.2021 przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego UŁ (w druku).

<sup>14</sup> Światowej sławy polski muzyk, ale zarazem mąż stanu, któremu Polska w dużej mierze zawdzięcza art. 13 słynnej Deklaracji Wilsona, przedstawionej przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych Kongresowi w styczniu 1918 r.; zob. M. Kruk, *100 lat państwowości czechosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, „Krytyka Prawa” 2019, t. 11, nr 1, s. 191 (cały tekst także w jęz. angielskim, s. 215).

<sup>15</sup> Publikacja materiałów *Ankiety*, także powstałych już po uchwaleniu konstytucji, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, pod red. prof. Władysława Leopolda Jaworskiego, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1924, Kraków (reprint: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014).

<sup>16</sup> W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 31.

Rząd natomiast, pod kierunkiem wicepremiera, min. Stanisława Wojciechowskiego (późniejszego Prezydenta), przygotował własny projekt, poddany pierwszej w Sejmie dyskusji (rozprawie – jak ją wówczas nazywano) nad projektem, bardzo skrytykowany ze strony wszystkich klubów i uznany za nienadający się do merytorycznego traktowania. Niektóre idee tego odrzuconego projektu wywarły jednak wpływ na projekty późniejsze.

Po tym doświadczeniu gabinet Paderewskiego uchwalił kolejny projekt, oparty na projekcie *Ankiety*, do którego wnoszone były różne poprawki. Stał się on w ten sposób podstawą debaty w komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego<sup>17</sup>.

Mimo wielu przeszkód (odbudowa i tworzenie państwa, wojna bolszewicka) Komisja Konstytucyjna ostatecznie projekt przygotowała i otwarto nad nim dyskusję 8 lipca 1920 r. Mając do wyboru dwa modele systemu rządów: ustrój amerykański i angielsko-francuski, czyli prezydencki (prezydialny, jak go wówczas określano) i parlamentarny, opowiedziała się za parlamentarnym. A gdy odezwały się protesty (bo się oczywiście odezwały), wysunięto argument: trzeba przyjąć model znany i sprawdzony w Europie. A takim był ustrój III Republiki Francuskiej. Choć może nienajlepszy? Jednak trudno nie pamiętać, że Polska od dawna była przesiąknięta kulturą francuską. Przecież król Stanisław August dziękował francuskiemu Zgromadzeniu Narodowemu za możliwość wzorowania polskiej Konstytucji 3 Maja na ideach Konstytucji francuskiej<sup>18</sup>, za co zresztą spotkały go też uwagi krytyczne. Przykładów asymilacji kultury francuskiej w Polsce było wiele, bo nawet w wielu arystokratycznych domach mówiono po francusku (kalecząc język, z czego długo jeszcze naśmiewała się literatura satyryczna), nie mówiąc o politycznych okolicznościach. I tak na przykład Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 r. miała oryginalną wersję językową francuską, polska wersja była jedynie tłumaczeniem, podobno miejscami nienajlepszym. Nie brakowało też w literaturze satyrycznych stwierdzeń, że: „...co Francuz wymyśli, to Polak polubi” (Mickiewicz) lub patetycznych odwołań, jak w polskim hymnie: „...dał nam przykład Bonaparte jak zwyciężać mamy...”. W literaturze prawnokonstytucyjnej okresu międzywojennego odwołania do literatury francuskiej są najczęstsze itd. Nie dziwi zatem, że to „co znane”, to właśnie był ustrój francuski. Nie wzięto natomiast pod uwagę, że III Republika trwała już od dawna, pewne instytucje działały w sposób właściwy specyficznie tamtego kraju i czasów, a przecież była ona potem oceniana przez samych Francuzów jako nienajlepsza z francuskich konstytucji.

Prace w lipcu przerwano z powodu działań wojennych i podjęto ponownie na jesieni. Trwały do połowy marca 1921 r., zakończone zostały ostatecznie uchwaleniem konstytucji 17 marca. Sam akt uchwalenia także doczekał się opisu. Tak to

<sup>17</sup> Sejm Ustawodawczy 1919–1922 – tymczasowy organ ustawodawczy, wybrany 26 stycznia 1919 r. na podstawie ordynacji z 28 listopada 1918 r., zwołany na 9 lutego 1919 r., spełnił rolę konstytuanta, dokonując uchwalenia konstytucji marcowej. Zob. m.in. A. Gwiżdż, *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, w: *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1997, s. 151.

<sup>18</sup> Akt, znany jako Konstytucja 3 Maja, to Ustawa rządowa z 3 Maja 1791 roku, której podstawowe idee wzorowane były na francuskiej Konstytucji z 3 września 1791 r. Już 5 maja ostatni polski monarcha wystosował do Francuzów ten dziękczynny adres (tekst w: W. Włoch, *O duchu Konstytucji*, zob. w: *Ankieta... op. cit.*, s. 43).

zrelacjonował prof. Stanisław Stroński<sup>19</sup>, co warto przytoczyć nie tylko dlatego, że tekst jest rocznicowy, ale przede wszystkim z tego powodu, że wiele mówi o pewnej rozterce nastrojów politycznych, gdy patos mieszał się z krytycyzmem:

Było blisko godziny 5-ej po południu, gdy po oświadczeniach 3 grup przed głosowaniem, powstał Marszałek Sejmu Trąpczyński i rzekł:

Przystępujemy do głosowania nad całą ustawą konstytucyjną.

W Izbie, w której już od początku posiedzenia było mniej szumu, rozmów i krążenia niż zwykle, zrobiło się po tych słowach cicho, jak w kościele podczas podniesienia...

Proszę tych posłów, którzy są za ustawą, ażeby wstali.

Urwany łoskot podnoszących się w jednym okamgnieniu kilkuset ciał. Nad wszystkimi ławami, aż po mały skrawek na lewej stronie, wyrósł gesty, nieprzerwany zgodny tłum... była zaś w tej zwartej gromadzie poselskiej potęga tak wielka, że niepodobna było nie odczuć w owej chwili, że to nie trzystu kilkudziesięciu posłów stoi, ale wielomilionowy naród, którego oni są przedstawicielami...

Stoi ogromna większość, zatem ustawa w trzecim czytaniu przyjęta... Z dniem dzisiejszym wchodzi Rzeczpospolita na drogę prawnego rozwoju. Państwo to zorganizowany Naród. A fundamentem organizacji, to konstytucja.

Po tych słowach zabrzmiała w Sejmie pieśń „Boże, coś Polskę”, a płynęła ze wszystkich już ław zgodnie, potężnie, wyrażając to, co mimo wszystkie różnice łączy wszystkie odłamy i cały Naród.

W opisie oddano podniosłość chwili i ogromne wzruszenie towarzyszące uchwaleniu aktu. Pamiętajmy, że była to konstytucja przyjęta po ponad 100 latach braku niepodległości państwa. I nawet jeśli jej powstaniu towarzyszyła krytyka ze strony wszystkich opcji politycznych, to przecież, jak mówili niektórzy – był wielki głód konstytucji i trafiono w moment konstytucyjny. To bardzo charakterystyczne dla tej konstytucji – bo wprawdzie była polityczną sierotą<sup>20</sup>, ale zarazem doczekała się wizytówki jednej z najbardziej demokratycznych polskich konstytucji, nawet swego rodzaju „kryterium” demokratycznego ustroju. Krytykowana i szybko zmieniona, po II wojnie światowej wykorzystana jako „zasłona dymna” wprowadzania nowego ustroju<sup>21</sup>, a wreszcie przypomniana w wielu elementach

---

<sup>19</sup> Rzeczpospolita z 18 marca 1921; cyt. za: Natan Oberlender, zob. w: Ankieta... op. cit. s. 137.

<sup>20</sup> Tak określił to np. prof. M. Zubik (opiekun Koła Naukowego, które zorganizowało odczyt) w dyskusji naukowej po referacie. W Sejmie zasiadało kilkanaście partii politycznych o całej gamie orientacji, od prawicy, poprzez centrum, po lewicę, a ponadto ugrupowania na przykład mniejszości narodowościowych; żadna orientacja nie miała większości, ale każda – jakieś zastrzeżenia do konstytucji. W głosowaniu nad jej uchwaleniem przeciw była lewica (PSL), głównie ze względu na brak referendum.

<sup>21</sup> W ustawie konstytucyjnej z 1947 r. (tzw. „małej”, czyli tymczasowej konstytucji) odwoływano się, a formalnie powtarzano, wiele przepisów konstytucji z 1921 r., choć głównie w zakresie strukturalno-proceduralnym, ale przyczyniło się to do swoistej legendy konstytucji marcowej; niezależnie od tego ustawa konstytucyjna z 1947 wprowadzała już nowe zasady, zapowiadające rychłe zmiany w systemie politycznym, których wzorcem, już „przymusowym” (dla późniejszej Konstytucji z 1952 r.) stała się konstytucja ZSRR z 1936 r.

obecnej Konstytucji... I choć nadal krytykowana, pozostanie jednak pomnikiem polskiej myśli demokratycznej.

Tekst ogłoszono 1 czerwca 1921 r. (nr 44 Dz.U. RP), i z tą datą zyskał moc obowiązującą, a wszelkie poprzednie akty ustrojowe przestały obowiązywać, o ile nie wymagały zastąpienia ich nowymi. Te, które wymagały, obowiązywały aż do wydania nowych. Ustawa Przechodnia przewidywała też, kiedy dotychczasowe organy państwa (np. nacelnik, parlament) zostaną zastąpione nowymi<sup>22</sup>.

Stało się to nieprędko: Sejm i Senat wybrano 28 lipca 1922 r., a Prezydenta – 14 grudnia 1922 r. I wtedy to „RP rozpoczęła życie w ramach konstytucji marcowej”<sup>23</sup>.

## STRUKTURA KONSTYTUCJI

Struktura konstytucji należała do dość klasycznych: konstytucja była aktem zwartym, nie nazbyt obszernym, ale i niepowtarzającym struktury na przykład konstytucji amerykańskiej (7 rozbudowanych artykułów) czy polskiej Konstytucji 3 Maja (11 rozbudowanych artykułów). Marcowa liczyła 126 artykułów utrzymanych w konwencji przepisów prawa, nie zaś opisu instytucji czy zasad. Podzielono ją na siedem rozdziałów, zatytułowanych stosownie do regulowanej materii. Warto ich tytuły przytoczyć, bo zarówno pomieszczona w nich materia, jak i sama systematyka wskazują na pewną nowoczesność tekstu, ale przede wszystkim wyrażają podstawową zasadę systemu rządów. Są to: I. Rzeczpospolita; II. Władza ustawodawcza; III. Władza wykonawcza; IV. Sądownictwo; V. Powszechne obowiązki i prawa obywateli; VI. Postanowienia ogólne (zmiana konstytucji); VII. Postanowienia przejściowe (wejście w życie).

Konstytucja zaopatrzona była w krótki wstęp (preambułę), otwartą przez *Invoctio Dei* (W imię Boga Wszzechmogącego), wyrażającą podziękowanie za wyzwolenie z niewoli i obietnicę rozwoju, ładu moralnego, równości i należnych praw obywateli oraz poszanowania pracy.

Już sama struktura aktu wskazuje, że na plan pierwszy wysunięto ustrój państwa oparty na zasadzie podziału władzy. Następnie określono obowiązki i prawa obywateli, w tej właśnie kolejności – czyli najpierw obowiązki, chociaż jeden z projektów – związku sejmowego ludowo-narodowego – przewidywał regulacje praw i obowiązków w I rozdziale.

---

<sup>22</sup> W postanowieniach ogólnych konstytucja wprowadzała przepisy dotyczące jej nowelizacji, czyli – co oczywiste – trybu (większością 2/3 w obu izbach na wniosek 1/4 posłów), ale co ciekawsze, wprowadziła tu swego rodzaju przewidziane nowelizacje. Po pierwsze, przez drugi z kolei Sejm, który może jej dokonać większością 3/5 oraz „obowiązkowych” nowelizacji – co 25 lat – zwykłą większością Zgromadzenia Narodowego (połączonych izb). Tego nie doczekała.

<sup>23</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 34.

## RZECZPOSPOLITA

Rozdział I, zatytułowany Rzeczpospolita<sup>24</sup> (a nie np. Zasady podstawowe), jest oszczędny; to tylko dwa artykuły, chociaż jak na okoliczności historyczne, brzemienne w treść. Art. I powiada bowiem: „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”, art. 2 stwierdza, że władza zwierzchnia należy do Narodu, a organami narodu są w zakresie ustawodawstwa – Sejm i Senat, władzy wykonawczej – Prezydent RP łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy.

Widać tu wyraźne nawiązanie do polskiej konstytucji z 1791 r., poprzez kontynuację nazwy Rzeczpospolita<sup>25</sup>, nie zaś stosowanej też już niekiedy nazwy republiki polskiej<sup>26</sup> dla podkreślenia republikańskiej formy państwa, bo przecież określenie Rzeczpospolita używane było w Monarchii. Historycznie pojęcie Rzeczypospolitej wiązano bowiem nie z republiką, ale z „rzeczą wspólną”, bez względu na formę państwa (w literaturze międzywojennej jest bardzo dużo rozważań, co rzeczpospolita oznacza. Komarnicki stwierdza więc, że słowo (pojęcie) rzeczpospolita odbyło w ten sposób ewolucję aż do ustroju republikańskiego<sup>27</sup>. Ale już na wstępie widać, że sama nazwa państwa budziła dylematy.

Nie tylko nazwa – także, jak sygnalizowaliśmy wcześniej – ów wybór: republika, nie monarchia. W dyskusji nad projektem dało się słyszeć tak dynamiczne wypowiedzi, jak na przykład pisał Jana Dąbskiego: „Konstytucja nasza formę republikańską musi ustalić i pod tym względem wszelka polemika jest nieaktualna. Bo skoro naokoło nas pobankrutowały trony, a korony cesarskie i królewskie potoczyły się na ulicę, skoro monarchowie będą stawać przed trybunałem świata, to zaproponowanie w tych czasach jakiejś innej formy rządu, aniżeli republika, byłoby anachronizmem”<sup>28</sup>. I tak przesądzono.

Dalej mamy nawiązanie do konstytucjonalizmu francuskiego, z którego już zresztą czerpała także w tej kwestii polska Konstytucja 3 Maja<sup>29</sup>, w koncepcji zwierzchnictwa narodowego. W ten sposób art. 2 stwierdza: „Władza zwierzchnia w RP należy do Narodu”.

---

<sup>24</sup> Tak samo zatytułowany jest I rozdział obecnej Konstytucji.

<sup>25</sup> W języku polskim istnieją dwa określenia: Rzeczpospolita i republika, czyli *Res publica* i *republica/republic*. To pierwsze, które z reguły tłumaczy się jako „republika” i tak też rozumiane jest współcześnie, ma staropolskie korzenie. Jednak inne znaczenie miało historycznie, kiedy używano określenia Rzeczpospolita w czasach monarchii, właśnie jako „rzecz wspólna”, niezależnie od formy państwa.

<sup>26</sup> Tak np. kiedy 14 listopada 1918 r. ustępująca Rada Regencyjna przekazała Józefowi Piłsudskiemu, naczelnemu dowódcy, władzę, aby ją przekazał rządowi, Piłsudski wydał tego samego dnia stosowny Dekret, w którym nazwano państwo Republiką Polską.

<sup>27</sup> Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 210.

<sup>28</sup> Cyt. za ibidem, s. 134, przyp. 1.

<sup>29</sup> W art. V Konstytucji z 1791 r. czytamy: „Wszelka władza w społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”.

Zwrócono przy tym uwagę, co istotne w państwie przez ponad 100 lat podzielonym, że art. 2 wprowadził też zasadę państwa narodowego: jak to wyraził między innymi W. Komarnicki<sup>30</sup>:

odczytuje się ją w fakcie, że Konstytucja używa stale i konsekwentnie słowa „naród” na oznaczenie elementu ludnościowego w pojęciu państwa... zaniechanie używania równolegle dwóch terminów: naród i lud... lud oznacza w języku polskim jedną warstwę społeczeństwa, warstwę poprzednio nieuprzywilejowaną... używając terminu szerszego, ogarniającego całość, konstytucja wyraża ideę równości obywatelskiej i solidarności narodowej wszystkich warstw społecznych. Obca jest jej zarówno idea uprzywilejowania pewnych warstw, jak też dyktatury części narodu nad całym narodem.

I Autor stwierdza: „jest to stanowisko istotnie demokratyczne”.

Jak widać, takie jednozdaniowe stwierdzenie konstytucji, że władza należy do narodu, dało asumpt do dość zasadniczych koncepcji teoretyczno-prawnych i do dość jednoznacznego określenia konstytucji marcowej jako demokratycznej.

Ale wcale to nie oznacza, że w tamtym czasie – jej tworzenia i obowiązywania – było to aż tak bezkrytycznie przyjęte. Bardzo zasadniczo rozprawia się z taką konstytucyjną pozycją narodu Włodzimierz Tetmajer w *Ankiecie*. Pisze on:

Zasadą konstytucji jest suwerenność narodu tzn. Państwo jest tego narodu organem. Tak chce teoria, ale praktyka u nas mówi coś przeciwnego.

Państwo potrzebuje wojska – Naród uważa za nieszczęście iść pod chorągwie.

Państwo potrzebuje pieniędzy – Naród nie chce ich dawać, a zmuszony wykręca się i kłamie pod przysięgą

Państwo potrzebuje silnej władzy wykonawczej – Naród niczego się tak nie boi i przed nikim nie ma większego wstretu jak właśnie przed sprężystą władzą

Państwo wymaga poszanowania prawa – Naród uważa każdą ustawę za srogą i nieznośną tyranie

I Naród przeprowadza swą wolę... przez swoje przedstawicielstwo w Izbie posłów. Co to jest Izba Posłów? Zgromadzenie przedstawicieli najsprzecznějších interesów, które się ze sobą pogodzić nie dadzą. Przedstawicieli, którzy iść muszą nie za interesem państwa, tylko swoich wyborców, bo by drugi raz nie byli wybrani.

Mimo frazeologii, Izba posłów miała właściwie za zadanie stworzyć taką Konstytucję, która by nie dopuściła do utworzenia silnej władzy wykonawczej, zabezpieczyła naród przed zakusami rządu a ograniczyła do minimum obowiązki obywateli wobec państwa.

Przyznać trzeba, że Konstytucja z 17 marca 1921 r. zadanie to spełniła, przerzucając kompetencje władzy wykonawczej i ciała kontrolującego na Izbę posłów<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 216.

<sup>31</sup> *Ankieta...*, op. cit., s. 8–9.

Mogłoby się wydawać, że to była odosobniona, wyolbrzymiona literacka ocena wyrażona przez znanego poetę, ale choć mniej emocjonalnie, zauważa to samo prof. Komarnicki, jakkolwiek dostrzega tu trafne wytłumaczenie. Jak twierdzi:

...Konstytucja marcowa ustala nieograniczoną przewagę Sejmu w ciele ustawodawczym, sprowadzając Senat do roli zgoła podrzędnej, pomocniczej... Poza Senatem Konstytucja nie ustanowiła żadnych czynników mogących stanowić przeciwwagę wszechwładzy Sejmu. Nie stanowi tej przeciwwagi ...pozbawiony istotnej samodzielności Prezydent, ani rada ministrów, zależna od votum Sejmu, ...ani władza sądownia niemogąca kwestionować zgodności z konstytucją ustaw, [bo] Trybunału Konstytucyjnego nasza Konstytucja nie zna.

I przeprowadzając dalszą analizę, wyprowadza wniosek o:

pełnej parlamentaryzacji, przewadze społeczeństwa nad państwem (...) reminiscencjami narodu z epoki niewoli, podczas której państwo było narzędziem ucisku i z którym społeczeństwo walczyło. (...) Ten stosunek społeczeństwa do państwa potwierdzają znane fakty z naszego życia zbiorowego: ujmowanie się tłumy za przestępcą, walka z policją, niechęć do pomagania organom bezpieczeństwa i uważanie tego za coś hańbiącego, brak uczciwości podatkowej, bezwzględność walk opozycyjnych w sejmie, nieliczących się z interesem państwowym... przenoszenie naszych walk wewnętrznych na forum międzynarodowe... itd.

Szlachetnie jednak profesor wierzy, że to minie, a „idea uzgodnienia i solidarności interesów społeczeństwa i państwa musi znaleźć uwzględnienie w dalszej ewolucji polskiego konstytucjonalizmu”<sup>32</sup>.

Nie było to łatwe. Tymczasem los wziął na „narodzie” rewanz, bo w następnej, kwietniowej konstytucji, ta jego rola zwierzchnika zniknęła<sup>33</sup>.

Być może ta dość ostra krytyka zasady zwierzchnictwa narodu ujawniała nieco inny sposób postrzegania tej zasady wśród twórców konstytucji. Nie patrzą oni bowiem na naród jako na konstytucyjnego suwerena, na swego rodzaju prawnego nosiciela suwerenności, który wyłania ciało przedstawicielskie, ale który nie miał sam bezpośrednio rządzić, lecz przeciwnie – jak na rzeczywisty podmiot podejmujący samoistnie kompetencje zwierzchniej władzy<sup>34</sup>. A to albo – jak we wskazanych wypowiedziach – nie było możliwe do realizacji, albo – jak w opiniach lewicy – nie pociągało za sobą żadnych konkretnych instytucji czy procedur podejmowania decyzji, jak choćby referendum. Współcześnie, w toku dyskusji o tej konstytucji,

<sup>32</sup> Ibidem (tekst uzupełniający, Wilno 1923), s. 430, 433–434.

<sup>33</sup> Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., tzw. konstytucja kwietniowa, która uchyliła marcową, zniósła zasadę zwierzchnictwa narodu (i zasadę podziału władzy), czyniąc organem zwierzchniej władzy Prezydenta RP.

<sup>34</sup> W literaturze polskiej tamtego czasu bardzo pogłębioną refleksję w tym zakresie przynosi dzieło Adhemara Esmeina, *Prawo konstytucyjne* (franc. *Elements de droit constitutionnel*), tłum. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 1921, s. 211 i n. (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2013).

także pojawiają się uwagi, iż w ślad za zasadą zwierzchnictwa narodu nie ustanowiła ona żadnych form udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy. I to był zresztą powód, dla którego PSL nie głosował za przyjęciem konstytucji.

Innym zarzutem wobec zasady zwierzchnictwa narodu była jej konsekwencja w postaci stworzenia zbyt silnej władzy ustawodawczej (przedstawicielskiej) i przyznaniu zbyt małej siły władzy wykonawczej, więc o nieprzyjęcie owej idei amerykańskiego prezydenalizmu. Czyli kolejny problem się pojawia wraz z zasadą podziału władzy.

## PODZIAŁ WŁADZY

Tej zasady daleko szukać nie trzeba, bo właściwie na jej logice oparta jest cała idea konstytucji marcowej. Po pierwsze, już wskazuje na to sama struktura ustawy zasadniczej, po drugie, konkretnie wprowadza ją już art. 2 konstytucji, wskazując rozróżnienie trzech podstawowych funkcji państwa i przekazując ich wykonywanie różnym organom. Czyli stwarza „odrębnych piastunów władzy, jako organów narodu”. Jak twierdzono w tamtym czasie, twórcy konstytucji uznali tę zasadę za tak ważną, że na niej oparli system konstytucji. Ale powstało pytanie: o jaki podział władzy chodzi? Bo w literaturze tamtego czasu (i obecnie też) nie było jednolitego poglądu: czy podział absolutny, czasem nazywany separacją władz (brak jakiegokolwiek udziału piastuna jednej władzy w wykonywaniu drugiej oraz w ich powoływaniu), czy podział niebazujący na takiej czystej separacji. Tak właśnie uczyniła konstytucja marcowa: nie separowała władz, co nie miało oznaczać negacji istnienia tej zasady. Ale mogło przynieść – i przyniosło – różne rezultaty.

Bo, zakładając, że trzeba się posłużyć modelem praktykowanym w wielu państwach europejskich, komisja konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego, mając do wyboru ustrój wyrosły w Ameryce, a rozpowszechniony „w Europie i państwach całego świata... świadomie stanęła na gruncie ustroju parlamentarnego, uważając, iż system amerykański najzupełniej nie odpowiada naszym narodowym skłonnościom i właściwościom”<sup>35</sup>.

Nastąpił wybór systemu parlamentarnego. I tu roztacza się całe morze... ba! – ocean – możliwości relacji między władzami, przede wszystkim władzą ustawodawczą i wykonawczą, bo z jednej strony system gwarantuje ich rozdzielanie, z drugiej – nakazuje współpracę i zachowanie równowagi, ale jednocześnie baczenie, czy się te władze nie „wchłaniają”: czy ustawodawcza nie pochłania (osłabia) wykonawczej, i *vice versa*. „Faworyzując” parlament, konstytucja marcowa stworzyła jednak warunki dla takiej nierównowagi, a ponieważ praktyka dołożyła jeszcze argumentów za osłabieniem egzekutywy, wywoływało to falę krytyki. I oskarżano o to wybór modelu francuskiego zamiast amerykańskiego. Jedni uważali, że nastąpiło „poświęcenie problemu silnego rządu na rzecz doktryny”, inni – że „upośledzone traktowanie problemu silnego rządu wynikło nie tyle z doktryny

<sup>35</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 205.



i wzorów obcych”, ile z doświadczeń „małej konstytucji” z 20 lutego 1919 r.<sup>36</sup> Jak tłumaczył te spory prof. Komarnicki, chodziło też o fakt, że przez półtora wieku naród pozbawiony był wolności, co wzmocniło tę zasadniczą tendencję do doktryny wolnościowej<sup>37</sup>. Może przyczyniła się do tego pamięć, że w okresie patronowanej przez Rosję Konstytucji Królestwa Polskiego z 1814 r. Sejm był traktowany „jako rodzaj malarii czy innej choroby”, rzadko i na krótko zwoływany: pierwszy w 1818, drugi w 1820, trzeci w 1825, czwarty – i ostatni – w 1830<sup>38</sup>. Był więc potem – na zasadzie przekory – idea i ucieleśnieniem nowych demokratycznych rządów w niepodległym państwie. Być może można się nawet pokusić o przypuszczenie, że splot historii Polski, raz słabość parlamentu, raz jego siła, przyczyniły się do swego rodzaju „kultu parlamentu”, zwłaszcza Sejmu jako władzy ustawodawczej i przedstawicielskiej w polskim konstytucjonalizmie<sup>39</sup>.

## WŁADZA USTAWODAWCZA

Konstytucja najpierw charakteryzuje zakres ustawodawstwa (stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposób ich wykonania) oraz ustawę jako akt prawny, i tu warto przypomnieć znane określenia, już niemal traktowane jako ponadczasowe, fundamentalne zasady: „nie ma ustawy bez zgody Sejmu...” oraz „żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją ani naruszać jej postanowień”, a następnie, w kilku kolejnych artykułach, wskazuje na konkretną materię ustawową (m.in. właśnie prawa i obowiązki obywateli). Już tu pojawia się problem podejmowany przez wielu polityków i uczonych, że te fundamentalne zasady nie mają instytucjonalnych gwarancji; chodziło przede wszystkim o brak organu typu sądu konstytucyjnego, mimo że idea kontroli konstytucyjności prawa była już znana i w niektórych państwach europejskich stosowana. Pomijając nawet Austrię, której tradycja sądownictwa konstytucyjnego sięgała roku 1867, gdy powołano Sąd Rzeszy jako prekursora takiego sądownictwa, a rozwinięto ideę począwszy od roku 1919 (teoria Kelsena) i powołania w 1920 Trybunału Konstytucyjnego. Wzorowała się na nim Czechosłowacja, „bliźniaczo” – jak Polska – odzyskująca po I wojnie niepodległość i budująca nowe państwo, a zarazem powołująca w 1920 roku Sąd Konstytucyjny<sup>40</sup>. Natomiast Polska nie skorzystała z tych wzorów, a poszukując natchnienia w kulturze francuskiej, nie dostrzegła nawet jej dorobku, zwłaszcza

---

<sup>36</sup> Uchwała Sejmu Ustawodawczego o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, która ukształtowała tymczasowe rządy, stąd nazwana została „małą konstytucją” (czyli tymczasową konstytucją). O tradycji polskich „małych konstytucji” zob. *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947* – 1992, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014.

<sup>37</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 206.

<sup>38</sup> H. Izdebski, *Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 1814 r.*, w: *Konstytucje Polski...*, op. cit., s. 224.

<sup>39</sup> Zob. M. Kruk, *Le parlement dans la tradition constitutionnelle polonaise*, w: *L'Etat et le Droit d'Est en Ouest, Melange offerts au professeur Michel Lesage*, Paris 2006, s. 201.

<sup>40</sup> Wprawdzie niezbyt ceniony był jego dorobek i nieszczęsna egzystencja, ale tego u progu lat 20. jeszcze nie można było wiedzieć. O sądownictwie konstytucyjnym w Europie zob.

propozycji Josefa Emmanuela Sieyesa z jego projektu powołania *Jury constitutionnaire* (sądu konstytucyjnego). Nie było więc tak, że „nie wiadano”; wydaje się, iż mimo debat i propozycji nie chciano niezależnego, sądowego kontrolera parlamentu, uznając, iż Senat i weto prezydenta wystarczą<sup>41</sup>. I to także wskazuje na tę skłonność do szczególnego usytuowania, czy może wręcz ochrony parlamentu.

Sejm składał się z posłów wybieranych na 5 lat w „głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym” (czyli proporcjonalnym) – art. 11. Posłowie byli przedstawicielami całego narodu i nie byli skrępowani żadnymi instrukcjami wyborców. Ślubowali pracę dla państwa jako całości. Posiadali immunitet. Był to zatem klasyczny mandat przedstawicielski (wolny).

Izba pracowała systemem sesyjnym, sesje zwoływał, otwierał, odraczał i zamykał Prezydent (także sesje Senatu).

Parlament był dwuizbowy: składał się z Sejmu i Senatu. Senat otrzymywał każdy projekt ustawy uchwalony przez Sejm: mógł go przyjąć, zmienić lub odrzucić. Sejm zmiany przyjmował większością zwykłą lub odrzucał większością 11/20.

Senat pochodził z wyborów w poszczególnych województwach, w głosowaniu proporcjonalnym. Każde województwo stanowiło okręg wyborczy, kadencja Senatu zaczynała się i kończyła wraz z kadencją Sejmu. Nie można było być jednocześnie członkiem Sejmu i Senatu. We wszelkich szczegółowych kwestiach odesłano do ustaw.

## WŁADZA WYKONAWCZA

Konstytucja marcowa zalicza do tej kategorii zarówno rząd, jak i prezydenta (tak jak obecna i jak wiele innych historycznych i współczesnych konstytucji o systemie parlamentarnym z dualistyczną władzą wykonawczą), ale w pewnym sensie bardziej – niż na przykład współczesna polska konstytucja – łączy te organy, co już zostało zasygnalizowane w art. 2 (prezydent „łącznie z ministrami”) i co potem wiązało się ze skomplikowanymi formami współdziałania tych organów, tym bardziej że dochodzili tu jeszcze rząd i Prezes Rady Ministrów (rządu).

Ustanowienie urzędu Prezydenta wywołało już pierwsze uwagi krytyczne z powodu zamiany instytucji naczelnika państwa na prezydenta<sup>42</sup>. Prezydent wybierany był przez Zgromadzenie Narodowe (połączony Sejm i Senat) na kadencję trwającą 7 lat. To był następny powód do niezadowolenia – bo dlaczego akurat

---

wielotomową serię: *Sądy konstytucyjne w Europie*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1996 i później. Austria: Z. Czeszejko-Sochacki, t. I. 1996, s. 11; Czechosłowacja, M. Kruk, t. 2. 1997, s. 63.

<sup>41</sup> Nie oznaczało to braku debaty na ten temat, włącznie z autorskimi projektami ustaw. Z jednej strony rozważano potrzebę kontroli konstytucyjności lub jej brak (nieskuteczność kontroli), z drugiej – ewentualną koncepcję: wg modelu kelsenowskiego czy amerykańskiego? Profesorowie L. Jaworski, A. Peretiatkowicz, W. Komarnicki nawet w latach późniejszych (1928) postulowali powołanie TK. Były też inne koncepcje, np. Trybunału Straży Praw wg Macieja Rataja.

<sup>42</sup> Urząd naczelnika wprowadzony został pierwszymi aktami organizującymi władzę po odzyskaniu niepodległości (zob. wyżej) i wiązał się z piastowaniem tego stanowiska przez Józefa Piłsudskiego, charyzmatycznego polskiego wodza walki o niepodległość.

na 7 lat, jak we Francji, Czechosłowacji, Niemczech? Oczywiście – bo trzeba się było wzorować na Francji, a jak wywiódł prof. Antoni Peretiatkowicz – tam było to „dziełem p r z y p a d k u, rezultatu osobistego nastroju marszałka Mac-Mahona w 1873 roku”. Konstytuanta chciała mu powierzyć dziesięcioletnie kierownictwo władzą wykonawczą, ale uznał, że ze względu na siły vitalne wystarczyłoby mu siedem lat i wyraził to w orędziu. „Skutkiem tego w ustawie z 20 listopada 1873 r. jest siedmioletni termin władzy prezydenta republiki francuskiej. Wygłaszając to orędzie, Mac-Mahon nie przypuszczał zapewne, iż stanie się ono normą prawną konstytucji francuskiej, polskiej, czeskiej i niemieckiej. Powstaje pytanie, czy dla Polski taki termin jest uzasadniony. Sądzę, że nie” – stwierdza Peretiatkowicz. I obszernie to uzasadnia<sup>43</sup>. W latach 20. mówiono o siódemce jako o biblijnej liczbie i może dlatego tak zadziałała.

Dalej Konstytucja stwierdza, że jeśli Prezydent nie może sprawować urzędu lub gdy urząd zostanie opróżniony (art. 40) – zastępuje go Marszałek Sejmu, a ZN wybiera nowego Prezydenta, ale gdyby Sejm był wtedy rozwiązany – Marszałek zarządza niezwłoczne wybory parlamentarne.

Prezydent sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników.

Rzeczą istotną było kierowanie rządem. Konstytucja marcowa, w ślad za francuskim zwyczajem, przyznała prezydentowi prawo (czy raczej tego nie wykluczała) przewodniczenia posiedzeniom rządu, jednak w praktyce nie było to realizowane, podobnie jak rozwiązywanie Sejmu. Może w tym tkwiły też zarzuty, że nawet jeśli konstytucja dawała władzy wykonawczej instrumenty pewnej siły w jej relacjach z Sejmem, to ich nie potrafiiono, czy nie chciano, wykorzystać.

Prezydent podpisuje ustawy, wydaje rozporządzenia (i inne akty), a każdy akt dla swej ważności wymaga kontrasygnaty (odpowiedzialnego za ten akt ministra). Mianuje i odwołuje Prezesa RM, na jego wniosek obsadza inne urzędy. Jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Ma prawo łaski, reprezentuje państwo, zawiera umowy z innymi państwami, wypowiada wojnę za zgodą Sejmu.

Za czynności urzędowe nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej ani cywilnej, za zdradę kraju i przestępstwo – tak, ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu<sup>44</sup>.

Rząd tworzą ministrowie, w postaci Rady Ministrów, pod przewodnictwem Prezesa RM; ponoszą oni solidarną odpowiedzialność parlamentarną i konstytucyjną za ogólny kierunek działalności rządu; są nią obarczeni także oddzielnie ministrowie, za działalność swoją i im podległych urzędników.

W przepisach o władzy wykonawczej Konstytucja pomieszcza też przepisy o samorządzie i decentralizacji administracji, a także o sądach administracyjnych i Trybunale Stanu.

<sup>43</sup> *Ankieta...*, op. cit., s. 130.

<sup>44</sup> Art. 64 przewidywał, że TS składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, dwunastu członków wybranych: ośmiu przez Sejm i czterech przez Senat, spoza składu izb. Przepis zastrzegał, że członkami TS mogą być osoby niepiastujące żadnego urzędu i posiadające pełnię praw obywatelskich. Wybór dokonywany był przez izby natychmiast po ich ukonstytuowaniu się po wyborach, na całą kadencję.

## SĄDOWNICTWO

Charakterystyczne wydaje się, że Konstytucja marcowa nie posługuje się tu pojęciem władza sądownicza tak, jak czyni to obecna polska Konstytucja z 1997 r., i mimo że – obecnie – zaznaczono, iż sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, to przez sam fakt zaliczenia ich do „władz” (nie czynił tego Monteskiusz) skłania rządzących do roszczenia sobie prawa do kontroli, wpływania, równowagi, hamowania itp. relacji między władzami (czyli *cheks and balances*) na równych zasadach, a to prowadzi to upolityczniania i uzależniania sądów od władzy politycznej. Tę konstytucja marcowa się ustrzegła. Natomiast konstytucja ta przede wszystkim podkreśla te cechy, które czynić mają sądy niezawisłymi, stanowiąc tu znaną formułę, iż sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu niezawisli i podlegają tylko ustawom, a ich orzeczenia nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez wykonawczą (art. 77). Konstytucja powoływała sędziów pokoju wybieranych przez ludność, pozostałych powoływał Prezydent w sposób przewidziany w ustawie.

## POWSZECHNE PRAWA I OBOWIĄZKI OBYWATELI

Poświęcony prawom i obowiązkom rozdział jest drugim co do obszerności, licząc według liczby artykułów, chociaż niektóre są bardzo rozwinięte i wielozdaniowe (ogółem 37, więcej artykułów zawiera tylko rozdział o władzy wykonawczej – 47; o ustawodawczej tylko 35), ale trzeba pamiętać, że rozdział ten obejmuje regulacje instytucji Prezydenta, rządu i samorządu oraz władzy lokalnej i sądów.

Nie przypadkiem ten obszerny katalog praw i obowiązków obywatelskich wymienia się w literaturze wśród podstawowych zasad demokratycznych konstytucji marcowej. Wydaje się, że wpływał na to w pewnym sensie duch czasu, zwłaszcza duże wzmoczenie prądów lewicowych w wielu krajach europejskich, nie wyłączając rewolucji rosyjskiej, zwłaszcza że właśnie takie prawa, jak równość, wolność (wszelkiego rodzaju) i jej ustawowe ograniczanie tylko w określonych sytuacjach, prawo do sądu, prawo do życia, prawo własności, podkreślenie wartości pracy i jej ochrona itd. były w konstytucji bardzo szczegółowo i obszernie regulowane.

Ale równie starannie, i to w pierwszej kolejności, regulowała ona obowiązki obywatela wobec państwa, od wierności dla RP począwszy, poprzez ponoszenie wszelkich dla niej ciężarów i szacunek dla prawowitej władzy oraz przestrzeganie prawa, na obowiązku wychowywania dzieci na prawach obywateli skończywszy.

Konstytucja przewidywała ponadto, że nie można być obywatelem innego państwa, ale gwarantowała równość mniejszościom narodowościowym. Nie zapomnijmy o autonomii Śląska.

Zakładając wolność wyznania, zarazem przypisała wyznaniu rzymsko-katolickiemu „naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań” (art. 114).

To tyle – w dużym skrócie – przeglądu treści Konstytucji marcowej.

## PODSUMOWANIE

Ale skończyć się na tym nie da, bo uchwalenie i wejście w życie konstytucji nie zamknęło krytyki ogólnej koncepcji parlamentarnego modelu ustrojowego i sposobu podziału władzy, nakierowanego na rzecz pewnej przewagi władzy przedstawicielskiej, zwłaszcza Sejmu.

Tym bardziej że – o czym już wspomniano – sprzyjała temu praktyka. Z jednej strony swego rodzaju osłabienie Prezydenta, który nie tylko nie stał się czynnikiem kierującym egzekutywą, ale także abdykował z typowych dla głowy państwa uprawnień w takim systemie, jak na przykład weto ustawodawcze, z drugiej – rozbiście polityczne społeczeństwa, powodujące brak większościowego politycznego oparcia dla rządów, które były, jak krytycznie oceniano, „fachowe”, „pozaparlamentarne” albo „koalicyjne”, i albo nie było możliwości ich skutecznego powołania, albo upadały, tak jak w krytycznym roku 1925, kiedy upadło ich kilka. Sprzyjała temu, jak pisze Komarnicki – specyficzna „atmosfera polityczna...”, która polegała na ugruntowaniu się przekonania, iż parlament jest wszechmocny, rząd zaś wobec niego bezsilny... Ta atmosfera polityczna stała się ważnym czynnikiem praktyki konstytucyjnej na niekorzyść rządu<sup>45</sup>.

Wszystko to coraz bardziej skłaniało do wyolbrzymiania argumentów o zbytnej dominacji parlamentu i coraz większej słabości egzekutywy. Aż pojawiła się diagnoza o absolutyzmie parlamentu („...system polityczny Konstytucji marcowej doprowadził do absolutyzmu sejmowego”, który jest „zniekształconą formą rządów parlamentarnych, w której rząd uległ «absorbacji» przez parlament”<sup>46</sup>). Podobnie oceniali to inni autorzy. Prof. Michał Roztworowski stwierdził: „Politycznie – we wszystkich państwach współczesnych umieszczoną na szczycie urzędzeń jest właśnie legislatura (...), ale musi nosić znamiona organizacji celowej (...) o naszej Konstytucji można śmiało powiedzieć, że zorganizowała legislaturę niecelowo...”<sup>47</sup>.

Według ówczesnej oceny w tych warunkach „zasada rządów parlamentarnych nie została całkowicie zrealizowana, ponieważ Sejm nie zdołał wyłonić trwałej większości”<sup>48</sup> i stąd te wcześniej wymienione formy różnych rządów – słabych.

A jednocześnie w państwie pojawiały się kryzysy nie tylko polityczne czy rządowe, także różne społeczne, na przykład gospodarcze. Prowadziło to do przesilenia, którym stał się zamach majowy (12–14 maja 1926), po którym władzę przejął Marszałek Piłsudski: najpierw jako min. ds. wojskowych w rządzie Kazimierza Bartla, potem – 31 maja – Marszałek Sejmu powołał na Prezydenta J. Piłsudskiego, a gdy ten nie przyjął wyboru, 1 czerwca na jego wniosek Zgromadzenie Narodowe wybrało na Prezydenta Ignacego Mościckiego<sup>49</sup>. Uchwalona też została 2 sierpnia 1926 r. ustawa o zmianie konstytucji (zwłaszcza przepisów o uprawnieniach Prezy-

<sup>45</sup> W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 62.

<sup>46</sup> Ibidem. Od takich określeń, jak np. „hipertrofia parlamentaryzmu” (S. Starzyński, *Ankieta...*, op. cit., s. 22) i podobnych roilo się w *Ankiecie...*

<sup>47</sup> M. Roztworowski, *Ankieta...*, op. cit., s. 35.

<sup>48</sup> W. Komarnicki, *Ankieta...*, op. cit., s. 63.

<sup>49</sup> Zob. też idem, *Ustrój...*, op. cit., s. 5–6.

denta w zakresie rozwiązywania Sejmu, np. art. 26) oraz inne ustawy rozwijające kompetencje Prezydenta, w tym uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

W tych warunkach system rządów zmienił oblicze. Jak ocenia Komarnicki, „wytworzony został w drodze praktyki system polityczny całkowicie odmienny od tego, który istniał w latach 21–26, scharakteryzowany jako absolutyzm parlamentarny. Na miejsce absolutyzmu wstępuje w tym okresie zdecydowana przewaga Rządu... uprawnienia ciał ustawodawczych interpretowane były zwiężajaco, uprawnienia zaś władzy wykonawczej rozszerzajaco... ale... Dopiero w ostatniej kadencji (1930–35) przed konstytucją kwietniową rząd posiadał w Sejmie stałą większość i «zostały spełnione warunki właściwych rządów parlamentarnych»<sup>50</sup> (ale i do tej III kadencji prof. Komarnicki ma zastrzeżenia).

Ostatecznie zakończyło się to uchwaleniem konstytucji kwietniowej – jej stulecie przypadnie dopiero za 14 lat.

Mimo tych wszystkich krytyk, jakie spotkały konstytucję marcową, trudno jednak nie przyznać ostatecznie, że była ona dowodem na istnienie w polskiej doktrynie konstytucyjnej idei demokratycznego ustroju państwa. A czy i na ile się powiodło wcielenie jej w życie – to musimy wciąż analizować – z nutą optymizmu, bo jak powiedział kilka dni temu w czasie pewnej debaty prof. D. Dudek: nie byliśmy państwem cudu konstytucyjnego, ale niezależnie od wszystkich okoliczności, nastąpiły odbudowa systemu prawnego i rozbudowa gospodarcza kraju.

Mającą swe zasługi i słabości Konstytucja RP z 17 marca 1921 roku, pozostająca w polskiej tradycji konstytucyjnej już od 100 lat, powinna być zapewne nie tylko rocznicowo wspomniana, ale i nadal analizowana. Zwłaszcza w takim kraju jak Polska, przechodzącym (znowu?) trudny okres transformacji ustrojowej. Czy może płynąć z niej jakaś nauka dla współczesności? Zapewne wiele, ale przede wszystkim ta, że obok tak lub inaczej zarysowanego systemu rządów, Konstytucja musi zadbać o gwarancje równowagi, o instytucjonalne zabezpieczenia praworządności i o instrumenty racjonalizmu rządzenia, czyli o efektywność rządów, ale poddaną demokratycznej kontroli parlamentarnej i społecznej.

A społeczeństwo musi wymagać kultury politycznej od władzy... i może także od siebie?

## BIBLIOGRAFIA

- Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, Władysław Leopold Jaworski, Kraków 1924 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014).
- Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, tłum. z franc. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 1921 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2013).
- Gwizdź A., *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, w: *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, s. 145–202.

<sup>50</sup> Idem, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 5.

- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1917, 1937 (reprint wyd. z 1937: Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006).
- Komarnicki W., *Polskie Prawo Polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008).
- Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990.
- Konstytucje Polskie 1918–2008*, red. T. Mołdawa, Warszawa 2008.
- Kruk M., *100 lat państwowości czeskosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2019, t. 11, nr 1, s. 191 (tam: 100 Years of Statehood of Czechoslovakia and Poland. Similarities and Differences, s. 215).
- Kruk M., *Le parlement dans la tradition constitutionnelle polonaise*, w: *L'Etat et le droit d'Est en Ouest, Melanges offerts au professeur Michel Lesage*, Paris 2006, s. 201–214.
- Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947 – 1992*, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014.
- Starzewski M., *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków 1928 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009).

## SIŁA I SŁABOŚĆ KONSTYTUCJI RP Z 17 MARCA 1921 R. ROZWAŻANIA W 100-LECIE UCHWALENIA POLSKIEJ KONSTYTUCJI MARCOWEJ

### Streszczenie

Motywy podjęcia problematyki polskiej Konstytucji z 17 marca 1921 r. była 100. rocznica jej uchwalenia. Chodziło jednak nie tylko o rocznicowe przypomnienie jednej z historycznych polskich ustaw zasadniczych, ale o zwrócenie uwagi – przy okazji tej rocznicy – na wiele szczególnych okoliczności towarzyszących jej uchwaleniu, na konsekwencje polityczne jej wejścia w życie i – ostatecznie – jej znaczenie dla polskiego konstytucjonalizmu.

Z jednej strony była to konstytucja, która stała się widomym znakiem, wręcz symbolem renesansu państwa polskiego, które po ponad 100 latach braku niepodległości (od końca XVIII w. pod władaniem Prus, Austrii i Rosji), po I wojnie światowej, nie bez dodatkowych trudności (wojna z Rosją bolszewicką), odzyskiwało swą niepodległość. Z drugiej – konstytucja ta uchwalana była w sytuacji stuletniej przerwy własnej ewolucji konstytucyjnej, oderwana od własnej tradycji i pozbawiona własnego doświadczenia w funkcjonowaniu nowoczesnego na owe czasy konstytucjonalizmu. Wzory trzeba było czerpać z zewnątrz. I był to podstawowy, istotny dylemat, bo dokonać wyboru należało na dwu zasadniczych płaszczyznach: monarchia czy republika, system prezydencki (amerykański) czy parlamentarny (anglo-francuski)? I na tym tle wybuchły zagorzałe spory doktrynalne i polityczne, bo ani doktryna nie była całkiem własna, ani system polityczny ostatecznie ukształtowany i wypróbowany.

Ale zarazem panował ogromny „głód konstytucji”, intensywnie odbudowywane państwo nie mogło jej nie mieć. Upowszechniona w Polsce kultura francuska przesądziła o wyborze modelu III Republiki francuskiej, a swoista idealizacja parlamentu, jako organu przedstawicielstwa narodowego, spowodowała wybór systemu z silną władzą ustawodawczą. I w konsekwencji – ze słabą egzekutywą. Tym bardziej że rozbięcie polityczne nie pozwoliło na ukształtowanie większości parlamentarnej, a tym samym na efektywność i stabilność rządów. I znowu pojawiły się zagorzałe spory. Ale wtedy podjęto już zmiany konstytucji – w ich

rezultacie została zastąpiona aktem z 1935 roku, który nie kontynuował demokratycznej linii ustrojowej, raczej dopasowując ją do trendów lat 30. w Europie.

Konstytucja marcowa, upragniona i oczekiwana, ale krytykowana „przed, w trakcie i po” swego istnienia, pozostała symbolem demokratycznej polskiej myśli konstytucyjnej. I nadal krytykowanej.

W tekście przedstawione zostały okoliczności i atmosfera towarzysząca uchwaleniu aktu, przebieg uchwalenia, podstawowe zasady i treści konstytucji, a ponadto wiele towarzyszących temu poglądów, słów krytyki, postulatów ówczesnej polskiej doktryny konstytucyjnej.

Słowa kluczowe: konstytucja marcowa, Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., Rzeczpospolita, uchwalenie konstytucji marcowej, odzyskanie niepodległości Polski a dylematy wyboru ustroju konstytucyjnego, parlamentaryzm – absolutyzm parlamentarny, krytyka konstytucji marcowej, dziedzictwo konstytucji marcowej

## STRENGTHS AND WEAKNESSES OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 17 MARCH 1921: THOUGHTS ON THE CENTENARY OF THE POLISH MARCH CONSTITUTION

### Summary

The motive for discussing the issue of the Polish Constitution of 17 March 1921 is the centenary of its adoption. But the aim is not just to remind the anniversary of one of the historic Polish basic laws but also to draw attention, by the way, to a series of specific circumstances surrounding its adoption, political consequences of its entry into force and, eventually, its importance for the Polish constitutional system.

On the one hand, it was a constitution that became an apparent sign, even a symbol of the revival of the Polish state, which, after over 100 years' lack of independence (being under the rule of Prussia, Austria and Russia from the late 18th century) and World War I, was really striving to regain its independence (the Polish-Soviet War). On the other hand, the Constitution was adopted during a hundred years' discontinuity in its own constitutional evolution, separated from its own tradition and deprived of its own experience in the functioning of the then modern constitutionalism. Patterns had to be derived from outside. And it was a real, fundamental dilemma because it was necessary to make a choice between two basic options: a monarchy or a republic, a presidential (American) or parliamentary (Anglo-French) system? And, against that background, fierce doctrinal and political disputes broke out because neither the doctrine was really the country's own nor the political system was ultimately developed and tested.

Nevertheless, there was an enormous 'appetite for a constitution'; an intensively restored country could not lack it. The French culture, which was popular in Poland, played a decisive role in the choice of the model of the French Third Republic, and the specific idealisation of a parliament as a body of national representation resulted in the choice of a system with strong legislative power and, in consequence, with weak executive power. What is more, the political breakup did not allow for the formation of a parliamentary majority and, therefore, the efficiency and stability of the government. Again, that led to fierce disputes. But amendments to the Constitution were already adopted then and, as a result, a new act substituted for



it in 1935. However, it adjusted to the trends of the 1930s in Europe instead of continuing a democratic route in the political system.

The desired and long-awaited March Constitution, but criticised “before, during and after” the time it was in force, remained a symbol of the Polish democratic constitutional thought, which is still criticised.

The article presents the circumstances and atmosphere accompanying the adoption of the act, the course of its adoption, basic principles and content of the Constitution, and a series of accompanying opinions, criticism, and proposals of the then contemporary Polish constitutional doctrine.

Key words: March Constitution, Constitution of the Republic of Poland of 17 March 1921, Republic of Poland, adoption of the March Constitution, restoration of Poland’s sovereignty versus the dilemmas of choosing a constitutional system, parliamentary system – parliamentary absolutism, criticism of the March Constitution, March Constitution legacy

Kruk M., *Siła i słabość Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. Rozważania w 100-lecie uchwalenia polskiej konstytucji marcowej*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 2, s. 5–24. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.11/m.kruk

Kruk, M. (2021) ‘Strengths and weaknesses of the Constitution of the Republic of Poland of 17 March 1921: Thoughts on the centenary of the Polish March Constitution’. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 5–24 . DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.11/m.kruk

# PRZETWARZANIE DANYCH OSOBOWYCH PRZEZ OPERATORÓW BEZZAŁOGOWYCH STATKÓW POWIETRZNYCH

ANNA KONERT\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.12/a.konert

## 1. WPROWADZENIE

Postęp technologiczny w zakresie bezzałogowych statków powietrznych (dalej BSP), zwanych potocznie dronami, wiąże się nierozzerwalnie z prawem do prywatności oraz ochroną danych osobowych. Działalność prowadzona z wykorzystaniem dronów jest szczególnie wrażliwa z punktu widzenia danych osobowych, gdyż często wyposażone są one w urządzenia rejestrujące obraz lub dźwięk. Operator drona może z łatwością wchodzić w posiadanie dużej ilości danych kwalifikowanych jako dane osobowe, w tym wizerunku, lub też innych danych pozwalających zidentyfikować daną osobę, która nie wyraziła na to zgody<sup>1</sup>.

Warunki użytkowania bezzałogowych statków powietrznych, wraz z elementami koniecznymi dla zapewnienia bezpiecznego wykonywania operacji z udziałem BSP, zostały określone przez przepisy prawa publicznego. W dniu 11 września 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Bez-

---

\* dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie, e-mail: a.konert@lazarski.edu.pl, ORCID: 0000-0002-1188-7087

\*\* Artykuł powstał jako efekt projektu badawczego „Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym.” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr 2017/27/B/HS5/00008).

<sup>1</sup> Zob. M. Ottavio, *Privacy and Data Protection Implications of the Civil Use of Drones*, Brussels: Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Civil liberties, justice and home affair, 2015; R.L. Finn, D. Wright, *Privacy, Data Protection and Ethics For Civil Drone Practice: A Survey of Industry, Regulators and Civil Society Organisations*, „Computer Law & Security Review” 2016, vol. 32, iss. 2; M.E. Steward, *Privacy Aspects Of Drones: Is There a Gap In Australia's Laws In Relation To The Protection of Privacy From Private Civil Use of Remotely Piloted Aircraft Systems?: In Particular, Does The Legislation Addressing Data Protection, Trespass To Land and Private Nuisance Need To Be Reformed?*, Thesis Master in Air and Space Law, Leiden University, 2015 (niepublikowana).

pieczeństwa Lotniczego Unii Europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 (zwane nowym rozporządzeniem bazowym lub NBR – New Basic Regulation). W dniu 11 czerwca 2018 r. EASA opublikowała rozporządzenia delegowane i wykonawcze komisji w sprawie bezzałogowych statków powietrznych: Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/945 z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie bezzałogowych systemów powietrznych oraz operatorów bezzałogowych systemów powietrznych z państw trzecich<sup>2</sup>, oraz Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych<sup>3</sup>. Celem wprowadzenia nowych regulacji jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa przy wykonywaniu operacji bezzałogowymi statkami powietrznymi oraz ochrona prywatności, ochrona danych osobowych i ochrona środowiska, przy jednoczesnym umożliwieniu swobodnego dostępu do przestrzeni powietrznej dla BSP<sup>4</sup>.

W niniejszym artykule zostanie dokonana analiza przepisów oraz dokumentów dotyczących ochrony danych osobowych w sytuacji ich przetwarzania przez operatorów dronów. Szczegółowe zagadnienia związane z wpływem przepisów o ochronie danych osobowych na rynek dronowy wraz z analizą praw i obowiązków operatorów dronów zostały przedstawione w artykule: A. Konert, M. Sakowska-Baryła, *Impact of the GDPR on the Unmanned Aircraft Sector*, „Air and Space Law” 2021. Ponadto te same Autorki dokonały analizy przepisów o ochronie danych osobowych oraz Kodeksu cywilnego w zakresie odpowiedzialności za naruszenie prawa do prywatności przez dziennikarzy używających dronów w artykule *Prawne uregulowania w zakresie używania bezzałogowych statków powietrznych przez media*, „International Journal of Legal Studies” 2020, t. 8, nr 2<sup>5</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie obowiązków operatorów dronów (jako administratorów w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych) oraz konsekwencji prawnych w sytuacji, w której dany rodzaj operacji wykonywanej przy użyciu drona (ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele) z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. Aby osiągnąć ten cel, należy, po pierwsze, wskazać na rodzaje operacji z udziałem dronów, co do których będą miały zastosowanie przepisy o ochronie danych osobowych, oraz po drugie, ustalić, w jakich sytuacjach mamy do czynienia z „wysokim ryzykiem naruszenia praw lub wolności osób fizycznych”.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2019.

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE L 152/45 z 11.06.2019.

<sup>4</sup> Por. A. Konert, *Odpowiedzialność operatora bezzałogowego statku powietrznego za opóźnienie lub odwołanie lotu*, „Ius Novum” 2021, nr 1, s. 155. Zob. szerzej P. Kasprzyk, *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym. Rozwój regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa bezzałogowego*, Warszawa 2021; M. Ostrihansky, M. Szmigiero, *Prawo dronów. Bezzałogowe statki powietrzne w prawie Unii Europejskiej oraz krajowym*, Warszawa 2020; M. Osiecki, *Drony – przyszłość lotnictwa i wyzwania legislacyjne. Kilka uwag o nowych regulacjach unijnych dotyczących bezzałogowych statków powietrznych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 7.

<sup>5</sup> <https://ijols.com/resources/html/article/details?id=211785> (dostęp: 23.06.2021).

## 2. OCHRONA ADMINISTRACYJNA W ŚWIETLE PRZEPISÓW O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH

Ochrona danych osobowych jest pewnego rodzaju wyspecjalizowaną konstrukcją, która służy ochronie tych samych wartości, które służą ochronie prawa do prywatności<sup>6</sup>. Dane osobowe podlegają ochronie cywilnoprawnej (art. 23 i n. k.c.) oraz administracyjnoprawnej.

Ochrona administracyjnoprawna uregulowana jest szczegółowo w rozporządzeniu 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 oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej: RODO). Rozporządzenie zaczęło obowiązywać bezpośrednio w krajowych porządkach prawnych od 25 maja 2018 r. i wprowadziło wiele zmian oraz rozszerzyło zakres obowiązków administratorów i podmiotów przetwarzających dane. Celem RODO, poza ochroną podstawowych praw i wolności osób fizycznych, jest też wyposażenie osób fizycznych oraz organów nadzorujących w skuteczne narzędzia reagowania na naruszenia przepisów tego rozporządzenia<sup>7</sup>.

W ramach zmian dostosowujących do RODO, w Polsce uchwalono Ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (dalej: UODO) oraz zmiany w przepisach sektorowych. UODO zawiera w szczególności ograniczenia lub wyłączenia przepisów ustawy lub RODO (art. 2–6 ustawy), wskazuje na organy publiczne zobowiązane do wyznaczenia inspektora ochrony danych, zawiera przepisy dotyczące certyfikacji w zakresie ochrony danych osobowych, o której mowa w art. 42 RODO (art. 12–26), kodeksu postępowania, o których mowa w art. 40 RODO, wskazuje na Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organ nadzorczy (art. 34–59 ustawy), określa postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych (art. 60–74 ustawy), a także wprowadza kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych (art. 78–91 ustawy)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> P. Sarnecki, Art. 47, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 4.

<sup>7</sup> Szerzej zob. M. Sakowska-Baryła, *Prawo do ochrony danych osobowych*, Wrocław 2014; *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018, oraz RODO. *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2017.

<sup>8</sup> Szerzej zob. M. Rycak, *Komentarz do ustawy z dnia 25 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych* (Dz.U. nr 100, poz. 1087), *Komentarz do Dziennika Ustaw* Nr 37, rok V, 7 października 2001 r.

### 3. SPECYFIKA PRZEPISÓW OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH ZE WZGLĘDU NA UŻYCIE BEZZAŁOGOWYCH STATKÓW POWIETRZNYCH

Przepisy rozporządzenia 2016/679 mogą mieć zastosowanie podczas wykonywania niektórych operacji z użyciem bezzałogowych statków powietrznych, jeśli ma miejsce przetwarzanie danych osobowych (w sposób zautomatyzowany lub nie) oraz gdy operator drona (administrator danych) prowadzi działalność w UE, niezależnie od tego, czy przetwarzanie odbywa się w Unii.

Przepisy RODO mogą mieć zastosowanie w wielu przypadkach używania BSP. Dane gromadzone, przechowywane i przetwarzane, które zawierają „dane osobowe”, takie jak imię i nazwisko, adres e-mail, numery telefonów lub zdjęcia lotnicze, muszą być zgodne z zasadami RODO<sup>9</sup>. Większość dronów na rynku to urządzenia zdolne do gromadzenia dużych ilości danych<sup>10</sup>.

Zapisy lotów dokonane przez bezzałogowe statki powietrzne będą często zawierały dane osobowe, na przykład wizerunek danej osoby, jeśli twarz osoby jest wyraźnie widoczna. Dane te są najczęściej zbierane bez zgody podmiotów, których dotyczą. Jeśli jednak osoby są w oddali, a twarze – rozmyte, jest mało prawdopodobne, że zostaną uznane za dane osobowe. Jednakże identyfikacja nastąpić może w inny sposób, przykładowo poprzez lokalizację, widoczne numery adresowe, numery tablic rejestracyjnych, konkretną odzież itp. Przepisy RODO mają zastosowanie, gdy dron rejestruje szczegóły dotyczące cech fizycznych osoby, jej zachowania, życia prywatnego lub jej działalność zawodową<sup>11</sup>. Nie dochodzi do przetwarzania danych osobowych w sytuacji, gdy oprogramowanie drona automatycznie maskuje i anonimizuje dane osobowe.

W razie używania dronów do fotografowania, na przykład podczas ślubu, mapowania nieruchomości lub do jakiegokolwiek innej działalności komercyjnej, podlegają one RODO, ponieważ zawierają obrazy osób, które posiadają informacje identyfikacyjne. Nie dotyczy to sytuacji, w której zdjęcia są wykorzystywane w celach informacyjnych lub w sztuce. Należy wówczas uzyskać zgodę osoby na opublikowanie zdjęć. Ponadto przepisy RODO mają zastosowanie w sytuacji użycia dronów przy przeprowadzaniu inspekcji i monitorowaniu, kiedy osoby mogą być oznakowane lub zidentyfikowane<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Według art. 4 RODO „dane osobowe” oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą”); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej.

<sup>10</sup> Cyt. za A. Konert, *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym. Zagadnienia cywilnoprawne*, Warszawa 2020, s. 160.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

RODO nie ma również zastosowania do przetwarzania danych osobowych przez osobę fizyczną w ramach czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze (art. 2 ust. 2 lit. c).

Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. d przepisy RODO nie będą miały zastosowania do przetwarzania danych osobowych przez służby publiczne, które używają dronów, w ramach zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania lub ścigania czynów zabronionych, lub wykonywania kar, w tym w celu ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom (tzw. *law enforcement*). Przykładowo używanie dronów rejestrujących obraz (gromadzących zdjęcia ludzi) przez policję w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwowego nie będzie podlegało przepisom RODO. Problematyka używania dronów przez służby publiczne wymaga odrębnej analizy.

Realizacja prawa do prywatności i ochrony danych osobowych wspierana jest przez dwie koncepcje prawne: *privacy by design* (zasada prywatności w fazie projektowania oznacza takie podejście do projektowania, w którym istnieje konieczność zachowania odpowiedniego poziomu prywatności, oraz informowania o tym użytkowników na każdym etapie tworzenia produktu tak, aby od samego początku jego istnienia ochrona prywatności stanowiła jego część składową), oraz *privacy by default* (zasada prywatności w ustawieniach domyślnych, czyli koncepcja według której wyłącznie dane osobowe konieczne do realizacji danego celu powinny podlegać przetwarzaniu, a ponadto jedynie przez okres niezbędny do jego realizacji)<sup>13</sup>.

Planując operacje bezałogowym statkiem powietrznym, operatorzy dronów i piloci powinni dążyć do zminimalizowania wpływu na prywatność i dane osobowe ludzi na ziemi zarówno w fazie projektowania, jak i w ustawieniach domyślnych, czyli przy planowaniu lotu, ustalając konkretny tor lotu, przy używaniu wyposażenia BSP oraz przy zarządzaniu zgromadzonymi danymi<sup>14</sup>. W fazie planowania lotu operator BSP powinien odpowiedzieć na następujące pytania:

- Gdzie i kiedy powinien odbyć się lot?
- Jaka jest okolica lotu?
- Jakie informacje, przed, w trakcie i po locie, należy rozpowszechnić i komu?
- Kiedy należy włączyć czujniki danych i kiedy dane powinny być rejestrowane?<sup>15</sup>

Używając wyposażenia BSP, operator powinien odpowiedzieć na następujące pytania:

- Jakie wyposażenie i funkcje powinien posiadać BSP?
- Jaki sprzęt nie jest konieczny?
- W jaki sposób zagwarantowane zostanie bezpieczeństwo danych?

---

<sup>13</sup> Szerzej zob. A. Konert, M. Sakowska-Baryła, *Impact of the GDPR on the Unmanned Aircraft Sector*, „Air and Space Law” 2021. Koncepcje *privacy by design* oraz *privacy by default* zostały zdefiniowane w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679.

<sup>14</sup> Kodeks postępowania w zakresie prywatności (Privacy Code of Conduct) dostępny jest na stronie: [https://dronerules.eu/assets/files/PCC\\_DR\\_final-for-printing\\_9-November-2018.pdf](https://dronerules.eu/assets/files/PCC_DR_final-for-printing_9-November-2018.pdf) (dostęp: 08.01.2021), s. 11.

<sup>15</sup> Ibidem.

- W jaki sposób zgromadzone dane zostaną zminimalizowane?
  - Czy piloci wiedzą, jak obsługiwać sprzęt?<sup>16</sup>
- Wreszcie, przy zarządzaniu zgromadzonymi danymi, operator BSP powinien odpowiedzieć na następujące pytania:
- W jaki sposób gromadzone dane będą przetwarzane bezpiecznie?
  - Jak dane będą przechowywane i przesyłane?
  - W jaki sposób zgromadzone dane zostaną zminimalizowane?
  - Jak i kiedy dane osobowe zostaną zanonimizowane lub usunięte?
  - Komu zostaną udostępnione dane i pod jakimi warunkami?<sup>17</sup>

#### 4. KODEKS POSTĘPOWANIA W ZAKRESIE PRYWATNOŚCI (PRIVACY CODE OF CONDUCT)

Kodeks postępowania w zakresie prywatności, uchwalony w 2018 r. w ramach projektu DroneRules PRO, stanowi praktyczny przewodnik po wymogach dotyczących prywatności i ochrony danych dla operatorów i pilotów dronów<sup>18</sup>.

Kodeks ten ma pomóc w kierowaniu działaniami operatorów i pilotów dronów podczas wykonywania działań komercyjnych z ich wykorzystaniem. Kodeks może pomóc przedsiębiorstwom w planowaniu działalności i ustanowieniu sformalizowanego zestawu zasad postępowania, aby ułatwić przestrzeganie wymogów określonych w RODO. Nie jest on prawnie wiążącym dokumentem i powinien być wykorzystywany jako źródło wskazówek i wiedzy wraz z innymi zasobami dostępnymi na stronie internetowej DroneRules.eu<sup>19</sup>.

Kodeks zawiera rekomendacje dla operatorów i pilotów dronów, mające na celu zminimalizowanie wpływu na prywatność i dane osobowe ludzi na ziemi podczas wykonywania operacji w różnych rodzajach przestrzeni. W razie więc wykonywania operacji w przestrzeni publicznej, jak na ulicach, w parkach, na plaży itp., operatorzy dronów i piloci nie powinni celować w lub systematycznie nagrywać ludzi bez ich wiedzy i zgody. Należy także unikać prowadzenia operacji w tym samym miejscu przez dłuższy czas, chyba że jest to konieczne do celów operacji. Wówczas należy wyraźnie poinformować osoby mieszkające, pracujące i przechodzące regularnie w tym obszarze o szczegółach operacji<sup>20</sup>.

Wykonując operacje w pobliżu przestrzeni prywatnych (domy, tarasy, ogrody i prywatne pojazdy), operatorzy dronów i piloci powinni tak zaplanować tor lotu i kąty, pod którymi dane są przechwytywane przez czujniki dronów, aby zminimalizować ryzyko nagrania ludzi w ich prywatnych domach, obiektach biznesowych lub w pojeździe, chyba że jest to konieczne do celów operacji<sup>21</sup>. Zaleca się, by nie

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Kodeks dostępny jest na stronie: [https://dronerules.eu/assets/files/PCC\\_DR\\_final-for-printing\\_9-November-2018.pdf](https://dronerules.eu/assets/files/PCC_DR_final-for-printing_9-November-2018.pdf) (dostęp: 08.01.2021).

<sup>19</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 13.

wykonywać operacji dronem nad nieruchomościami prywatnymi na wysokościach poniżej 20 metrów bez zgody właścicieli lub najemców nieruchomości<sup>22</sup>.

Wreszcie rekomendacje dotyczą także tak zwanych wrażliwych miejsc, czyli obszarów lub budynków, w których mogą znajdować się dzieci, osoby starsze, osoby chore psychicznie, uchodźcy, więźniowie itp. Będą to więc szkoły, przedszkola lub place zabaw, domy starców, ośrodki dla uchodźców, więzienia itp. Do wrażliwych miejsc zalicza się również obiekty, w których mogłyby zostać ujawnione wrażliwe lub potencjalnie zawstydzające informacje o ludziach wchodzących lub wychodzących, takich jak budynki religijne, siedziba partii politycznych, szpitale lub kliniki psychiatryczne itp. W takich sytuacjach operatorzy dronów i piloci powinni zaplanować tory lotu i kąty, pod którymi dane są przechwytywane przez czujniki dronów, w taki sposób, aby zminimalizować ryzyko nagrania ludzi wewnątrz tych obiektów lub w trakcie wchodzenia lub wychodzenia z nich, chyba że jest to konieczne do celów operacji. Ponadto należałoby dokładnie zaplanować czas lotu, na przykład porę dnia i dzień tygodnia tak, aby zminimalizować ryzyko nagrania osób w tych lokalizacjach. Oznacza to, że nie powinno się wykonywać operacji BSP przy kościele w trakcie trwania mszy lub przy szpitalu w trakcie dowozu rannych z wypadku karetką pogotowienia ratunkowego. Należy poinformować odpowiednich przedstawicieli takich lokalizacji o szczegółach operacji<sup>23</sup>.

Należy także pamiętać o strefach zakazanych dla operacji BSP, ustalanych zwykle przez przepisy krajowe<sup>24</sup> lub przez tak zwany *geofencing*<sup>25</sup>.

## 5. OCENA SKUTKÓW

### 5.1. ZASADY OGÓLNE

Jeżeli dany rodzaj operacji wykonywanych przy użyciu bezzałogowych statków powietrznych (ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele) z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, to zgodnie z art. 35 ust. 1 RODO operator BSP (jako administrator) przed rozpoczęciem przetwarzania ma obowiązek dokonać tak zwanej oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych (Data Protection Impact Assessment, DPIA).

Rozporządzenie wyraźnie wskazuje, że DPIA jest wymagana w szczególności w przypadku systematycznej, kompleksowej oceny czynników osobowych odnoszących się do osób fizycznych, która opiera się na zautomatyzowanym przetwa-

---

<sup>22</sup> EASA, Draft acceptable means of compliance (AMC) and guidance material (GM): <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Draft%20AMC%20to%20draft%20Regulation%20...-%20and%20to%20the%20draft%20Annex%20%28Part-U....pdf> (dostęp: 08.01.2021).

<sup>23</sup> Privacy Code of Conduct, op. cit., s. 13.

<sup>24</sup> Zob. P. Kasprzyk, *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym*, op. cit.

<sup>25</sup> BSP powinien być wyposażony przez system ostrzegania oraz mieć aktualne bazy danych lokalizacji.



rzaniu, w tym profilowaniu, i jest podstawą decyzji wywołujących skutki prawne wobec osoby fizycznej lub w podobny sposób znacząco wpływających na osobę fizyczną; przetwarzania na dużą skalę szczególnych kategorii danych osobowych lub systematycznego monitorowania na dużą skalę miejsc dostępnych publicznie. W pozostałych przypadkach taka ocena musi być dokonywana przez każdy podmiot samodzielnie, uwzględniając przykładowo wielkość, strukturę organizacyjną, możliwości techniczne, zakres i rodzaj danych, czy też cel ich przetwarzania. Ustawodawca nie wskazuje więc konkretnych środków i procedur w zakresie bezpieczeństwa, takich jak kontrola dostępu, szyfrowanie, sposoby monitorowania procesów przetwarzania itp. Zobowiązanie podmiotów do samodzielnego przeprowadzania oceny ryzyka umożliwi skoncentrowanie się na sytuacjach najwyższego ryzyka. Wiele motywów preambuły RODO (np. 75, 76, 77, 84, 86, 89) oraz jego przepisów (np. art. 34, 35, 36) dotyczy ryzyka lub wysokiego ryzyka. Pojęcie ryzyka używane w tych przepisach można zdefiniować jako „wpływ niepewności na cele”, czyli że ryzyko jest czymś negatywnym, co może niekorzystnie wpłynąć na osiągnięcie celu przez wywołanie niepożądanych skutków ubocznych<sup>26</sup>.

Ocena skutków dla ochrony danych to proces, który pomaga organizacjom w identyfikowaniu i minimalizowaniu ryzyka związanego z prywatnością. Jest ona wymagana zawsze wtedy, gdy:

- dany rodzaj przetwarzania jest wskazany w przepisie prawa, czyli np. art. 53 ust. 3 RODO 9 (w przypadku systematycznej, kompleksowej oceny czynników osobowych odnoszących się do osób fizycznych, która opiera się na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i jest podstawą decyzji wywołujących skutki prawne wobec osoby fizycznej lub w podobny sposób znacząco wpływających na osobę fizyczną; przetwarzania na dużą skalę szczególnych kategorii danych osobowych lub systematycznego monitorowania na dużą skalę miejsc dostępnych publicznie),
- dany rodzaj przetwarzania jest wskazany w wykazie podanym do publicznej wiadomości przez krajowy organ nadzorczy (art. 35 ust. 4 RODO),
- poziom ryzyka został uznany za wysoki przy uwzględnieniu charakteru, zakresu, kontekstu i celów przetwarzania<sup>27</sup>.

Wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych występuje w szczególności wtedy, gdy gromadzone dane osobowe są wykorzystywane do ustalenia, czy osoby fizyczne otrzymują określone świadczenia, na przykład projekty budowlane lub infrastrukturalne; gdy regularnie nagrywa się osoby wchodzące lub wychodzące z budynków religijnych, placówek medycznych, posterunków policji, siedziby partii politycznej lub domów publicznych itp., a także gdy

---

<sup>26</sup> Jak rozumieć podejście oparte na ryzyku? Poradnik RODO Podejście oparte na ryzyku, UODO maj 2018, <https://www.uodo.gov.pl/pl/383/208> (dostęp: 14.01.2021).

<sup>27</sup> Jak stosować podejście oparte na ryzyku? Poradnik RODO Podejście oparte na ryzyku, UODO maj 2018, <https://www.uodo.gov.pl/pl/383/208> (dostęp: 14.01.2020). Tam zob. tabele szacowania poziomu ryzyka, s. 22.

wykonuje się operacje dronem regularnie lub przez dłuższy czas nad tym samym obszarem<sup>28</sup>.

Jednorazowe zdarzenia lub operacje, których dotyczy tylko ograniczona liczba osób, najprawdopodobniej nie kwalifikują się jako stwarzające „wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych”.

Ocenę ryzyka należy dokonać dla każdej operacji lub można zastosować tę samą ocenę dla zestawu podobnych operacji. Podobne operacje obejmują również operacje prowadzone wspólnie przez kilka podmiotów. Ta sama ocena może być zatem stosowana przez dwóch operatorów BSP ściśle ze sobą współpracujących podczas danej operacji.

Ocena pozwoli określić sposób ochrony praw osób, których dane osobowe są przetwarzane. Odpowiedzi na pytania, które należy zadać w takiej ocenie, powinny określać proporcjonalność i przejrzystość działań operatora BSP oraz wskazywać na stopień poinformowania osób, których dane dotyczą, a także określać prawa osób, których dane są przetwarzane.

Podczas przeprowadzania oceny zaleca się zaangażowanie ekspertów i zainteresowanych stron. Powinno się też zasięgnąć wskazówek inspektora ochrony danych (DPO), jeśli jest wyznaczony zgodnie z art. 35 ust. 2 RODO. Będzie on również odpowiedzialny za monitorowanie wdrażania oceny skutków w zakresie ochrony danych w praktyce.

Ocena nie jest konieczna w przypadku, gdy operator BSP nie jest administratorem danych i umownie przeniósł tę rolę na kogoś innego lub gdy operacja dronem objęta jest wyjątkiem od przeprowadzenia oceny, określonym przez właściwy organ ochrony danych, lub też gdy operacje BSP prowadzi się w celu wypełnienia innych lub konkurujących obowiązków prawnych lub zadania w interesie publicznym, pod warunkiem, że w trakcie procesu legislacyjnego przeprowadzono ocenę skutków<sup>29</sup>.

## 5.2. PODRĘCZNIK I SZABLON OCENY WPLYWU NA PRYWATNOŚĆ

W ramach projektu DroneRules PRO powstał podręcznik i szablon oceny wpływu na prywatność (*A Privacy Impact Assessment Handbook and Template*)<sup>30</sup>. Szablon zapewnia ustrukturyzowane podejście do bezpieczeństwa w operacjach BSP oraz stanowi zestaw pytań, które pomogą operatorom dronów zidentyfikować główne informacje na temat operacji drona, poprzez rozważenie ewentualnych zagrożeń dla prywatności, i określić odpowiednie zabezpieczenia. W szablonie należy uwzględnić informacje dotyczące:

- operacji BSP – lokalizacja, trasa lotu, czas trwania i kontekst,
- używanego sprzętu,

---

<sup>28</sup> DroneRules PRO, *A Privacy Impact Assessment Handbook and Template*, s. 7, [https://dronerules.eu/assets/files/DRPRO\\_Data\\_Protection\\_Impact\\_Assessment\\_EN.pdf](https://dronerules.eu/assets/files/DRPRO_Data_Protection_Impact_Assessment_EN.pdf) (dostęp: 24.01.2021).

<sup>29</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>30</sup> [https://dronerules.eu/assets/files/DRPRO\\_Data\\_Protection\\_Impact\\_Assessment\\_EN.pdf](https://dronerules.eu/assets/files/DRPRO_Data_Protection_Impact_Assessment_EN.pdf) (dostęp: 24.01.2021).

- ryzyka związanego z ochroną danych,
- praktyk zarządzania danymi w odniesieniu do zebranych danych<sup>31</sup>.

Szablon składa się z pięciu kroków:

Krok 1: Prawny obowiązek przeprowadzenia Oceny skutków.

Krok 2: Mapowanie operacji BSP oraz przepływu danych osobowych.

Krok 3: Zidentyfikowanie ryzyka związanego z ochroną danych.

Krok 4: Rozwiązania minimalizujące ryzyko związane z ochroną danych.

Krok 5: Wyniki Oceny skutków.

Obowiązkiem operatora BSP jest przede wszystkim ustalenie, czy potrzebuje dokonać Oceny skutków, opierając się na przepisach RODO (art. 35). W ramach kroku 2 szablon zawiera tabelę z pytaniami, które mają pomóc w stworzeniu mapy operacji wykonywanych z udziałem BSP, ich kontekstu i przepływu danych osobowych, co z kolei ma pomóc w ocenie charakteru, zakresu, celu operacji oraz w identyfikacji źródeł wszelkich zagrożeń dla prywatności i ochrony danych (w jaki sposób te dane będą gromadzone, rejestrowane, przetwarzane i zanonimizowane lub usunięte). Należy więc odpowiedzieć na następujące pytania: Jaki rodzaj operacji się wykonuje? Jakie dane osobowe będą gromadzone? Co stanie się z danymi osobowymi po ich przechwyceniu przez drona? Czy zostanie to nagrane lub przesłane? W jaki sposób będzie to przesyłane, przechowywane i przetwarzane oraz w jakim celu?<sup>32</sup> Jakim osobom lub organizacjom będą udostępniane dane osobowe? Czy dane osobowe będą udostępniane organizacjom spoza UE? W jaki sposób dane osobowe będą usuwane? Jak długo dane osobowe w formie umożliwiającej identyfikację osób będą przechowywane? W jaki sposób dane zostaną usunięte? Którzy pracownicy mają dostęp do danych osobowych?<sup>33</sup> Czy organizacja zobowiązała się do przestrzegania oficjalnie zatwierdzonych kodeksów postępowania, aby pomóc w spełnieniu wymogów ochrony danych?<sup>34</sup>

Krok 3 ma na celu określenie, w jaki sposób wymagania dotyczące ochrony danych dotyczą przetwarzania danych. Pytania zawarte w tej części mają na celu pomoc przy rozważaniu ryzyka związanego z użytkowaniem drona. Po zidentyfikowaniu zagrożeń dla prywatności i ochrony danych, operator BSP zostanie poproszony o wybranie prawdopodobieństwa i poziomu istotności ryzyka, aby ustalić ich potencjalny wpływ na osoby fizyczne. W ramach kroku 3 szablon zawiera

---

<sup>31</sup> Ibidem, s. 4. Szablon należy wypełnić przed rozpoczęciem lotu, co zapewni wystarczającą ilość czasu na wdrożenie w praktyce wszelkich zidentyfikowanych zabezpieczeń. Ocena nie jest jednak ćwiczeniem jednorazowym i należy ją dostosować do wszelkich zmian wprowadzanych do operacji BSP. Należy zapisać kopię Oceny w archiwach i użyć jej jako dowodu w celu uzupełnienia zgodności z RODO.

<sup>32</sup> W tej części tabeli należy opisać wszelkie urządzenia – sprzęt i oprogramowanie – które będą używane, i będą służyć do przechwytywania, rejestrowania, przesyłania i przechowywania danych osobowych.

<sup>33</sup> W tej części tabeli należy napisać uzasadnienie posiadania przez nich dostępu do danych osobowych.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 10–13.

sześć oddzielnych tabel z pytaniami, na koniec których należy dokonać oddzielnej oceny ryzyka<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> W ramach pierwszej tabeli (zgodna z prawem podstawa I cel) należy odpowiedzieć (oraz opisać) na następujące pytania: Jaki jest cel operacji BSP i przetwarzania danych osobowych? Czy ten cel jest wystarczająco określony, wyraźny i uzasadniony? Czy cel wymaga przetwarzania danych osobowych? Czy dalsze cele przetwarzania danych osobowych są przewidywalne na późniejszym etapie? Jeśli tak, to jakie mogą być? Czy są zgodne z pierwotnym celem, czy też są nieoczekiwane i niezwiązane z pierwotnym celem? Jaka jest podstawa prawna przetwarzania danych osobowych przez drona? Czy potrafisz wskazać potencjalne słabości polegania na wybranej przez operatora BSP podstawie prawnej? W ramach drugiej tabeli (minimalizowanie ryzyka) należy odpowiedzieć na następujące pytania: W jaki sposób plan operacji BSP umożliwi gromadzenie jedynie małej ilości danych osobowych, tak małej, jak jest to konieczne do celów lotu? W jaki sposób minimalizowane jest przetwarzanie danych osobowych i wrażliwych danych osobowych? Czy zespół pilotujący drona jest wystarczająco świadomy kontekstu i precyzyjnych celów operacji, aby umożliwić im wykonanie lotu i ograniczenie go do niezbędnego minimum? Czy wdrożono jakieś środki techniczne w celu zminimalizowania gromadzenia lub zatrzymywania niepotrzebnych danych? Jeśli tak, jakie one są? Czy jest procedura zatrzymywania danych? Jeśli tak, należy opisać krótko procedurę lub wskazać, gdzie można ją znaleźć. Jak długo przechowywane są dane osobowe i jak się je usuwa? W ramach trzeciej tabeli (przejrzystość operacji) należy odpowiedzieć na następujące pytania: Czy misja drona jest widoczna i przejrzysta z punktu widzenia osób na ziemi? Czy dron jest widoczny? Czy zespół pilotujący jest widoczny? Czy członkowie zespołu pilotującego są przeszkoleni w zakresie obsługi dronów w sposób uwzględniający prywatność i w jaki sposób mają się komunikować z osobami w terenie? W jaki sposób ludzie na ziemi i lokalne firmy będą informowane o locie dronem przed operacją lub w trakcie? Czy kanały komunikacji, które wybrał operator BSP do informowania ludzi o swoich działaniach przed lotem i podczas lotu, mogą być skuteczne? Czy są jasne, zrozumiałe i czy dotrą do zamierzonej publiczności? W ramach czwartej tabeli (udostępnianie danych osobowych stronom trzecim) należy odpowiedzieć na następujące pytania: Czy jest umowa wyjaśniająca relacje i podział obowiązków z osobami trzecimi, którym udostępnia się dane? Czy po udostępnieniu stronom trzecim dane będą przetwarzane do celów innych niż pierwotnie zamierzony cel ich gromadzenia? Jeśli tak, to czym są i na jakie osoby potencjalnie mogą mieć wpływ? Czy którakolwiek ze stron, którym udostępnia się dane osobowe, będzie zlokalizowana poza UE? Jeśli tak, to czy istnieją środki prawne zapewniające ochronę danych osobowych, takie jak decyzja Komisji Europejskiej w sprawie odpowiedniej ochrony danych, międzynarodowe zobowiązanie państwa trzeciego, klauzule umowne lub indywidualna zgoda? Czy są pisemne zasady dotyczące ujawniania przechwyconych danych właściwym organom? W ramach piątej tabeli (zapewnienie indywidualnych praw i wolności w praktyce) należy odpowiedzieć na następujące pytania: W jaki sposób osoby, których dane osobowe są przetwarzane, mogą korzystać z prawa dostępu? Jak osoby fizyczne mogą skorzystać z prawa do przenoszenia danych? Jak osoby fizyczne mogą skorzystać z prawa do sprostowania i usunięcia swoich danych osobowych? W jaki sposób osoby fizyczne mogą skorzystać ze swoich praw do sprzeciwu wobec przetwarzania lub ograniczyć przetwarzanie? Czy piloci i inni pracownicy przechodzą ciągle szkolenia w zakresie przestrzegania ochrony danych podczas lotu, a następnie podczas przetwarzania danych? Czy procedury korzystania z przysługujących im praw są szybkie, skuteczne i łatwo dostępne z punktu widzenia osób fizycznych? Czy w organizacji istnieją mechanizmy kontrolne zapewniające zgodność pracowników z tymi zasadami i procedurami? Jeśli tak, w jaki sposób działają te mechanizmy? W ramach ostatniej tabeli (dokładność i bezpieczeństwo danych) należy odpowiedzieć na następujące pytania: W jaki sposób (cyber-)bezpieczeństwo zebranych danych osobowych jest zapewnione w organizacji podczas gromadzenia (podczas lotu), podczas przechowywania oraz podczas udostępniania innym organom (podczas transferów)? Czy stosuje się procedury lub praktyki w celu zapewnienia dokładności i bezpieczeństwa wyposażenia drona przed lotem? Czy są jakieś wewnętrzne

Krok 4 pomaga znaleźć rozwiązania odpowiadające ryzykom zidentyfikowanym w kroku 3, które mogą obejmować zabezpieczenia techniczne (środki bezpieczeństwa, środki techniczne w celu zminimalizowania gromadzonych lub przechowywanych danych lub ochrony ich przed nieautoryzowanym dostępem) oraz gwarancje proceduralne (wewnętrzne wytyczne dotyczące zachowania i postępowania z danymi). W tej części znajduje się zestaw pytań przewodnich do każdej z sześciu części kroku 3 i kilka sugerowanych rozwiązań w celu zabezpieczenia danych osobowych, które można wdrożyć w praktyce. Ta lista ma pomóc w myśleniu o rozwiązaniach chroniących prywatność i dane osobowe osób. Nie jest jednak wyczerpująca. Operator BSP powinien sam zdecydować, jakie zabezpieczenia są dla niego dostępne, i wybrać najbardziej odpowiednie dla danej operacji<sup>36</sup>.

Ostatni krok to wyniki Oceny skutków. W tej części znajduje się sfinalizowana lista wszystkich zidentyfikowanych ryzyk i zabezpieczeń. Ta sekcja pomaga stworzyć łatwą do sprawdzenia listę kontrolną, z której można skorzystać przed i w trakcie wykonywania operacji dronem. Wyniki Oceny mają na celu przypomnienie operatorom (oraz odpowiednim podmiotom w organizacji) o zabezpieczeniach, które muszą wdrożyć, aby wesprzeć podejście do ochrony prywatności od samego początku wykonywania operacji dronem, a także stanowi arkusz referencyjny prywatności dla pilotów i personelu zaangażowanego w operacje<sup>37</sup>.

W ramach projektu DroneRules PRO powstała także lista kontrolna przed lotem dla pilotów. Ma ona na celu sprawdzenie wiedzy pilotów dotyczącej prywatności i ochrony danych istotnych<sup>38</sup>.

### 5.3. SANKCJE I ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA

W zależności od charakteru naruszenia, kary za niezgodność mogą wahać się od 10 mln EUR do 20 mln EUR, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości od 2 do 4% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego (art. 83 RODO).

Odpowiedzialność cywilna za szkody (zarówno majątkowe, jak i niemajątkowe) z tytułu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych uregulowana została w rozporządzeniu 2016/679 (w art. 79 i art. 82). W zakresie natomiast nieuregulowanym tym rozporządzeniem stosuje się przepisy Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Tak też stanowi art. 92 UODO. Ustawa określa właściwość sądu oraz zasady proceduralne związane z dochodzeniem roszczeń z tytułu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Dochodzenie więc roszczeń na podstawie RODO czy UODO nie wyłącza możliwości wystąpienia z innymi roszczeniami z tytułu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych jako

---

zasady postępowania w przypadku naruszenia danych – nieupoważniony dostęp do danych osobowych przez osoby wewnętrzne lub zewnętrzne? Ibidem, s. 14–29.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 30–36.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 37.

<sup>38</sup> [https://dronerules.eu/assets/files/DRPRO\\_Pre\\_Flight\\_Checklist\\_EN.pdf](https://dronerules.eu/assets/files/DRPRO_Pre_Flight_Checklist_EN.pdf) (dostęp: 24.01.2021).

dóbr osobistych, do których stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego (art. 23 i n. k.c.). UODO wyodrębniła więc w sposób pośredni nowe dobro osobiste w postaci danych osobowych<sup>39</sup>.

## 6. PODSUMOWANIE

W Preambule RODO czytamy między innymi, że „szybki postęp techniczny i globalizacja przyniosły nowe wyzwania w dziedzinie ochrony danych osobowych (...). Technologia zmieniła gospodarkę i życie społeczne i powinna nadal ułatwiać swobodny przepływ danych osobowych w Unii oraz ich przekazywanie do państw trzecich i organizacji międzynarodowych, równocześnie zaś powinna zapewniać wysoki stopień ochrony danych osobowych” (pkt 6). Bez znaczenia więc, jak duży nastąpi postęp technologiczny dotyczący wykonywania operacji bezzałogowymi statkami powietrznymi – dane osobowe osób fizycznych muszą być chronione.

Przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 nadały koncepcjom *privacy by design* oraz *privacy by default* moc powszechnie obowiązującą, przyczyniając się do ochrony prywatności i danych osobowych w całym procesie technologicznym, zaczynając już od fazy projektowania. Operatorzy dronów mają więc obowiązek zminimalizowania wpływu na prywatność i dane osobowe ludzi na ziemi zarówno w fazie projektowania, jak i przy planowaniu lotu, oraz przy zarządzaniu zgromadzonymi danymi.

Zastosowanie przepisów RODO do operatorów bezzałogowych statków powietrznych zależy od tego, w jaki sposób operatorzy korzystają z takich danych, a także co robią następnie z zarejestrowanymi danymi. W razie zastosowania przepisów RODO oraz w wypadku dokonywania systematycznej oceny czynników osobowych odnoszących się do osób fizycznych, która opiera się na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, wymagane jest dokonanie oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Ocena ta to proces, który pomaga organizacjom w identyfikowaniu i minimalizowaniu ryzyka związanego z prywatnością i powinna koncentrować się *na znalezieniu i wdrożeniu środków*, które w jak największym stopniu zminimalizują *ryzyko* związane z naruszeniem tych praw i wolności.

W niniejszym artykule przedstawione zostały rekomendacje w zakresie charakteru i zawartości merytorycznej oceny. Ponadto zostało wskazane, na co operatorzy powinni zwracać szczególną uwagę w trakcie wykonywania operacji przy użyciu dronów, które ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem mogą powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych.

---

<sup>39</sup> Cyt. za A. Konert, *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym...*, op. cit., s. 173–174.

## BIBLIOGRAFIA

- Finn R.L., Wright D., *Privacy, Data Protection and Ethics For Civil Drone Practice: A Survey of Industry, Regulators and Civil Society Organisations*, „Computer Law & Security Review” 2016, vol. 32, iss. 2.
- Kasprzyk P., *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym. Rozwój regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa bezzałogowego*, Warszawa 2021.
- Konert A., *Odpowiedzialność operatora bezzałogowego statku powietrznego za opóźnienie lub odwołanie lotu*, „Ius Novum” 2021, nr 1.
- Konert A., Sakowska-Baryła M., *Impact of the GDPR on the Unmanned Aircraft Sector*, „Air and Space Law” 2021.
- Konert A., Sakowska-Baryła M., *Prawne uregulowania w zakresie używania bezzałogowych statków powietrznych przez media*, „International Journal of Legal Studies” 2020, t. 8, nr 2.
- Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2018.
- Osiecki M., *Drony – przyszłość lotnictwa i wyzwania legislacyjne. Kilka uwag o nowych regulacjach unijnych dotyczących bezzałogowych statków powietrznych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 7.
- Ostrihansky M., Szmigiero M., *Prawo dronów. Bezzałogowe statki powietrzne w prawie Unii Europejskiej oraz krajowym*, Warszawa 2020.
- Ottavio M., *Privacy and Data Protection Implications of the Civil Use of Drones*, Brussels: Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs. Civil liberties, justice and home affair, 2015.
- RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, red. E. Bielik-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2017.
- Rycak M., *Komentarz do ustawy z dnia 25 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych (Dz.U. nr 100, poz. 1087)*, Komentarz do Dziennika Ustaw Nr 37, rok V, 7 października 2001 r.
- Sarnecki P., Art. 47, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 4.
- Sakowska-Baryła M., *Prawo do ochrony danych osobowych*, Wrocław 2014.
- Steward M.E., *Privacy Aspects of Drones: Is There a Gap In Australia’s Laws In Relation To The Protection of Privacy From Private Civil Use of Remotely Piloted Aircraft Systems?: In Particular, Does The Legislation Addressing Data Protection, Trespass To Land and Private Nuisance Need To Be Reformed?*, Thesis Master in Air and Space Law, Leiden University, 2015 (niepublikowana).

PRZETWARZANIE DANYCH OSOBOWYCH PRZEZ OPERATORÓW  
BEZZAŁOGOWYCH STATKÓW POWIETRZNYCH

## Streszczenie

W niniejszym artykule zostanie dokonana analiza przepisów oraz dokumentów dotyczących ochrony danych osobowych w sytuacji ich przetwarzania przez operatorów bezzałogowych statków powietrznych, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku tworzenia tak zwanej

oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych w razie, gdy operatorzy wykonują operacje przy użyciu dronów, które ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem mogą powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych.

Słowa kluczowe: bezzałogowe statki powietrzne, drony, prawo dronów, RODO, koncepcje *privacy by design* oraz *privacy by default*, ochrona prawa do prywatności, ochrona danych osobowych, ocena skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych

## PERSONAL DATA PROCESSING BY UNMANNED AERIAL VEHICLES' OPERATORS

### Summary

This article will analyze the provisions and documents regarding the protection of personal data when using an unmanned aerial vehicle, with particular emphasis on the obligation to create the so-called Data Protection Impact Assessment in the event that operators perform operations using drones which, due to their nature, scope, context and objectives, are likely to result in a high risk of violating the rights or freedoms of natural persons.

Key words: unmanned aerial vehicles, drones, drone law, GDPR, privacy by design and privacy by default, protection of the right to privacy, personal data protection, assessment of the consequences of planned processing operations for personal data protection

Konert A., *Przetwarzanie danych osobowych przez operatorów bezzałogowych statków powietrznych*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 2, s. 25–39. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.12/a.konert

Konert, A. (2021) 'Personal data processing by unmanned aerial vehicles' operators'. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 25–39. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.12/a.konert





# TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORCY A TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA W SPRAWACH Z ZAKRESU DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.13/p.szustakiewicz

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> statuuje w art. 61 ust. 1 prawo obywatela polskiego do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo to ma charakter polityczny, ponieważ „miejsce art. 61 w systematyce rozdziału II Konstytucji podkreśla jego polityczny wymiar odróżniający je od wolności i praw pokrewnych [...]. Zaś powszechny szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym”<sup>2</sup>. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie w swoim orzecznictwie nawet po roku 2016 wskazuje, że „konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przybrało charakter publicznego prawa podmiotowego. Znaczy to, że obywatel ma zapewnioną możliwość skutecznego żądania od organów władzy publicznej określonego zachowania, egzekwowalnego, w razie potrzeby, w drodze odpowiednich instytucji procesowych”<sup>3</sup>. Prawo dostępu do informacji publicznej stanowi zatem ważny element funkcjonowania demokracji jako ustroju politycznego w Polsce.

---

\* dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: przemyslaw.szustakiewicz@lazarski.edu.pl, ORCID: 0000-0001-9102-9308

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> W. Sokolewicz, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 7.

<sup>3</sup> Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 27/14 (OTK-A, rok 2019, poz. 5) – w wydaniu wyroku nie brali udziału tzw. „dublerzy”, a zatem jego prawidłowość nie budzi wątpliwości, podobnie wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01 (OTK-A, rok

Demokracja jako sposób sprawowania władzy przez naród nie może być bowiem ograniczana tylko do funkcjonowania takich instytucji, jak: wybory, wolna prasa czy rządy parlamentarno-gabinetowe, a więc tylko do formy rządów, lecz powinna zawierać swego rodzaju element materialny, pozwalający wolnym obywatelom na faktyczne uczestnictwo w sprawowaniu władzy i jej kontrolę. Prawo dostępu do informacji publicznej jest zatem narzędziem prawnym za pomocą którego obywatele, świadomi swojej roli w państwie, z przedmiotu działania politycznego stają się podmiotem decydującym o przebiegu spraw publicznych.

Jednak prawo do informacji publicznej nie ma charakteru nieograniczonego. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP prawodawca może ograniczyć dostęp do informacji publicznej ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państw. Konstytucja zatem przyznaje pewnym wartościom większe znaczenie niż politycznemu uprawnieniu obywatelskiemu do bycia poinformowanym, a przez to – kontroli władz publicznych. Art. 61 ust. 3 Konstytucji określa, że jedną z przesłanek ograniczającą dostęp do informacji publicznej może być „ochrona praw podmiotów gospodarczych” – pod warunkiem, że jest ona statuowana w ustawie. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>4</sup> w art 5 ust. 2 dookreśla przesłanki pozwalające na skuteczną odmowę udzielenia informacji publicznej. Jedną z tych przesłanek jest „tajemnica przedsiębiorcy”.

W orzecznictwie wskazuje się, że „tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, choć tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej”<sup>5</sup>. Wykładnia tajemnicy przedsiębiorcy, o której mowa w art 5 ust. 2 u.d.i.p., wymaga zatem odwołania się do treści art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>6</sup>, według którego na tajemnicę przedsiębiorstwa składają się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności. Z treści art. 11 ust. 2 u.z.n.k. wynika, że określone dane są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, gdy zostały spełnione łącznie cztery przesłanki<sup>7</sup>:

- uprzednie wyodrębnienie określonej wiadomości jako poufnej, a zatem istnieją pewne dokładnie oddzielone od innych informacji konkretne dane;

---

2002, nr 5, poz. 59), wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (OTK-A, rok 2006, nr 3, poz. 30), wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt K 14/13 (OTK-A, rok 2015, nr 4, poz. 45).

<sup>4</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1492 ze zm., dalej: u.d.i.p.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2563/14, LEX nr 2111043, podobnie wyrok NSA z 16 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 2027/15, CBOSA.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1913, dalej: u.z.n.k.

<sup>7</sup> Por. M. Sieradzka, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 17–25.

- doniosłość tej informacji dla majątkowych interesów przedsiębiorcy, bowiem „tajemnicą przedsiębiorstwa może być informacja, która ma wartość handlową. A ma ją także wtedy, kiedy jest nieujawniona i również właśnie dlatego daje przedsiębiorcy przewagę nad konkurentami. O wartości handlowej konkretnej informacji przesądza nie tyle nakład poczyniony w celu jej uzyskania, ile okoliczność, że dotyczy ona działalności konkretnego przedsiębiorcy i przez niego wykorzystywana daje przewagę na rynku, a więc ma i swoją cenę”<sup>8</sup>, przy czym, gdy chodzi o wartość danych, to „nie jest konieczne, aby były one oryginalne lub nowe”<sup>9</sup>. Tak więc chronione informacje, niezależnie od ich miejsca lub czasu wytworzenia, posiadają dużą wartość gospodarczą dla przedsiębiorcy, a ich nieuprawnione ujawnienie pogorszyłoby jego sytuację na rynku;
- podjęcie przez przedsiębiorcę niezbędnych działań w celu zachowania poufności, a więc „kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji (np. pracownicy przedsiębiorstwa). Pozostanie określonych informacji tajemnicą przedsiębiorstwa wymaga, aby przedsiębiorca podjął działania zmierzające do wyeliminowania możliwości ich dotarcia do osób trzecich w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań. Wśród tych działań wymienia się konieczność poinformowania pracownika o poufnym charakterze wiedzy, techniki, urządzenia”<sup>10</sup>. Przedsiębiorca powinien przedsięwziąć skutecznie środki zabezpieczające określoną informację przed jej nieuprawnionym ujawnieniem;
- brak okoliczności uwalniających od obowiązku zachowania tajemnicy, jak się bowiem zauważa, „aby ochrona prawa przedsiębiorcy była skuteczna, zastrzeżone informacje nie mogą być podane do publicznej wiadomości”<sup>11</sup>. W sytuacji, gdy dane zostaną ujawnione, nie można skutecznie powoływać się na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy.

Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa jest zatem dość sformalizowane i wymaga od zainteresowanego podjęcia wielu działań, których dopiero łączne spełnienie skutecznie chroni określone wiadomości. Nieco inne reguły mają miejsce przy określaniu tajemnicy przedsiębiorcy. W trakcie prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej podnoszono, że „w przypadku przedsiębiorcy jest to regulacja prywatnoprawna i gestorem decydującym o objęciu wyłączeniem jest zawsze przedsiębiorca”<sup>12</sup>. Uznano zatem, że to przedsiębiorca samodzielnie będzie decy-

<sup>8</sup> A. Kozieł, *Potrzeba ochrony informacji geologicznej i górniczej w postępowaniach administracyjnych a tajemnica przedsiębiorcy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2015, nr 91, s. 118.

<sup>9</sup> M. du Vall, *Ochrona informacji stanowiących tajemnicę pracodawcy*, [https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/251940/du-vall\\_ochrona\\_informacji\\_stanowiacych\\_tajemnice\\_pracodawcy\\_2004.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/251940/du-vall_ochrona_informacji_stanowiacych_tajemnice_pracodawcy_2004.pdf?sequence=1&isAllowed=y); (dostęp: 14.02.2021).

<sup>10</sup> Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2001 r., sygn. akt IV CKN 211/01, LEX nr 585877.

<sup>11</sup> A. Zdunek, *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 92.

<sup>12</sup> Wypowiedź eksperta Sejmu mec. J. Stefanowicza podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do

dował o tym, jakie dane są objęte klauzulą tajemnicy przedsiębiorcy i jako takie nie powinny być udostępniane. Stanowisko takie jednak byłoby zbyt szerokie, pozostawiono by bowiem swobodnemu uznaniu przedsiębiorców, które informacje mogą, a które nie mogą być udostępnione<sup>13</sup>. W sytuacji, gdyby je przyjąć, faktycznie cały obszar związany ze współpracą na linii sektor prywatny–państwo byłby poza działaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stąd w orzecznictwie sądów administracyjnych został wyrażony pogląd odwołujący się częściowo do treści art. 11 ust. 2 u.z.n.k., że na tajemnicę przedsiębiorcy składają się dwa elementy: materialny – na przykład szczegółowy opis sposobu wykonania usługi, jej koszt, warunki techniczne przedsięwzięcia, oraz formalny – wola utajnienia danych informacji<sup>14</sup>. Tajemnica przedsiębiorcy jest zatem mniej sformalizowana. Dla uznania jej wystąpienia koniecznym jest spełnienia łącznie tylko dwóch warunków: materialnego i formalnego.

Warunkiem materialnym (obiektywnym) jest „odwołanie się do tak poważnych dla każdego przedsiębiorstwa informacji jak: pełny opis technologii, know-how, czy też analiza kosztów będąca wynikiem własnych badań danego przedsiębiorstwa; wyraźnie wskazuje na argumentację istotną dla zastosowania ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, przewidzianej w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Waga objętych tajemnicą przedsiębiorstwa informacji i ewentualne oczywiste skutki dla danego przedsiębiorcy w przypadku ujawnienia tego typu informacji, w niniejszej sprawie przeważają nad prawem dostępu do informacji publicznej”<sup>15</sup>. Podobnie jak w przypadku tajemnicy przedsiębiorstwa, tajemnica przedsiębiorcy ma miejsce wówczas, gdy zastrzeżone informacje spełniają łącznie dwa warunki:

- dotyczą spraw związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa,
- posiadają wartość gospodarczą<sup>16</sup>, a więc znaczenie dla pozycji rynkowej przedsiębiorcy, a ich ujawnienie mogłoby skutkować poniesieniem przez niego szkody.

---

uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, *Biuletyn nr 3967/III kad. Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne a także jawności procesów decyzyjnych i grup interesów /nr 8/, Warszawa 2001, s. 12.*

<sup>13</sup> Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II Sa/Go 197/20, w którym podniesiono, że „Art. 5 ust. 2 u.d.i.p. określa wyjątek od zasady jawności informacji publicznych i nie może być interpretowany w sposób naruszający tę zasadę. W konsekwencji interpretacja dopuszczająca możliwość objęcia tajemnicą przedsiębiorstwa informacji publicznej na podstawie arbitralnej decyzji przedsiębiorcy musi być uznana za wadliwą. Zastrzeżenie zawarte w umowie może stać się skuteczne tylko w sytuacji, gdy zastrzeżone informacje obiektywnie mają charakter tajemnicy przedsiębiorcy. Brak spełnienia powyższej przesłanki w konsekwencji dowodzi, że to zadeklarowane zastrzeżenie staje się bezskuteczne, a w sprawie nie wystąpiły okoliczności uzasadniające przyjęcie, iż żądana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa w myśl art. 11 ust. 4 u.z.n.k., a tym samym wyłącza możliwość udostępnienia informacji objętych wnioskiem strony skarżącej”, LEX nr 3029594.

<sup>14</sup> Por. wyroki NSA z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 511/13, oraz z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3176/15 CBOSA.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 931/16, CBOSA.

<sup>16</sup> Por. wyrok NSA z 13 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1283/16, CBOSA.

Przyjęcie, że koniecznym dla uznania, iż dane wiadomości są objęte klauzulą tajemnicy przedsiębiorcy musi spełniać warunek materialny, powoduje, że „tajemnica przedsiębiorcy winna być oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy. W innym przypadku, tajemnicą przedsiębiorcy byłoby wszystko, co arbitralnie on za nią uzna, także w drodze czynności kwalifikowanych (np. poprzez zamieszczenie odpowiedniej klauzuli). Tajemnica przedsiębiorcy, jak każda tajemnica ustawowo chroniona, ma charakter obiektywny, nie można jej subiektywizować w oparciu jedynie o oświadczenia osób reprezentujących przedsiębiorcę, które to osoby – z istoty rzeczy – nie będą zainteresowane ujawnianiem jakichkolwiek faktów ze sfery prowadzonej działalności gospodarczej podmiotu”<sup>17</sup>. Ograniczenie politycznego prawa do informacji publicznej nie może być uzależnione jedynie od woli przedsiębiorcy. Odwołanie do warunku materialnego tajemnicy przedsiębiorcy oznacza nawiązanie do kryteriów gospodarczych, które pozwalają się zweryfikować w sposób bezstronny i rzetelny.

Warunkiem formalnym (subiektywnym) jest niebudzące wątpliwości zastrzeżenie przez przedsiębiorcę, że określone dane nie podlegają ujawnieniu, a „w takim wypadku punkt ciężkości przenoszony jest na potrzebę ochrony (głównie z uwagi na wolę podmiotu) – dysponenta informacji”<sup>18</sup>. Nałożenie klauzuli zależy jedynie od woli przedsiębiorcy, który uważa, że określone dane nie powinny być, ze względu na jego interesy gospodarcze, ujawnione, przy czym nie ma znaczenia charakter własnościowy przedsiębiorcy<sup>19</sup>. Na tajemnicę przedsiębiorcy może skutecznie powoływać się zarówno przedsiębiorca całkowicie prywatny, jak i podmiot gospodarczy należący w całości lub części do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Jednak inny podmiot publiczny (np. organ, do którego zwrócono się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej) nie może takiego zastrzeżenia skutecznie dokonać. Zastrzeżenie to nie może również budzić wątpliwości, bowiem „informacja staje się «tajemnicą», kiedy przedsiębiorca przejawia rzeczywistą wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Utrzymanie danych informacji jako tajemnicy, wymaga zatem podjęcia przez przedsiębiorcę działań zmierzających do wyeliminowania możliwości dotarcia do nich przez osoby trzecie w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań”<sup>20</sup>. W sytuacji, gdy brak jest wprost wyrażonego zastrzeżenia, organ nie może niejako „wyinterpretować” objęcia określonych danych tajemnicą przedsiębiorcy z zachowań samego przedsiębiorcy.

W praktyce pewnym problemem powstaje pytanie, kiedy zastrzeżenie jest skuteczne, a zatem czy przedsiębiorca może zastrzec określone informacje dopiero w momencie, gdy pojawi się wniosek o ich udostępnienie na podstawie przepi-

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 506/16, CBOSA.

<sup>18</sup> B. Kędzierska, M. Szwejkowska, *Dostęp do informacji publicznej, a prawna ochrona tajemnicy przedsiębiorcy*, w: *Zarządzanie informacją i energią w systemie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, red. B. Sitek, R. Trzaskalik, Józefów 2010, s. 226.

<sup>19</sup> Por. wyrok NSA z oraz z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt I OSK 876/20, w którym podkreślono, że podmiot publiczny również może powoływać się na tajemnicę przedsiębiorcy, CBOSA.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 14 września 2017 r., sygn. akt I OSK 2740/16, CBOSA.

sów u.d.i.p. Nie budzi wątpliwości, że „zobowiązany może się skutecznie powołać na tajemnicę przedsiębiorcy wtedy, gdy przedsiębiorca składa wniosek o objęcie przedkładanych przez siebie dokumentów taką ochroną”<sup>21</sup>. Jeżeli przedsiębiorca, składając swoje dokumenty, które w przyszłości mogą stać się przedmiotem wniosku o udostępnienie, od razu zastrzeże, że są one objęte tajemnicą przedsiębiorcy, to oznacza, iż podjął on określone starania, które wskazują, że dążył on zachowania poufności. Natomiast powstaje pytanie, czy zastrzeżenie jest skuteczne w przypadku, gdy uczyni on je później, na przykład dopiero w momencie, gdy określone dane staną się przedmiotem wniosku złożonego na podstawie u.d.i.p. W doktrynie uznaje się, że „w sytuacji, gdy po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji skierowane zostanie do przedsiębiorcy pytanie o szczegóły dotyczące tajemnicy przedsiębiorcy lub o ewentualną rezygnację z ochrony konkretnych informacji, to nie będzie ono spóźnione. Można je bowiem traktować jako element swoistego postępowania wyjaśniającego”<sup>22</sup>. Uważa się bowiem, że podmiot zobowiązany do którego zwrócono się o udostępnienie informacji powinien ocenić, czy określone dane podlegają ujawnieniu, a w ramach takiej oceny może podjąć działania zmierzające do uzyskania stanowiska przedsiębiorcy. Nadto przedsiębiorca, powierzając swoje dane zobowiązanemu działa w pewnym zaufaniu do dyskrekcji organów państwowych i nie musi mieć wiedzy, że mogą zostać upublicznione, dlatego powinien mieć prawo do późniejszego wskazania, iż określone informacje podlegają tajemnicy przedsiębiorcy<sup>23</sup>. Warto też wskazać, że z treści art. 11 ust. 2 u.z.n.k. nie wynika, aby istniała swego rodzaju prekluzja w zakresie wskazania momentu, w którym informacja gospodarcza powinna zostać zastrzeżona. Należy jednak pamiętać o treści art. 13 u.d.i.p, w którym przewidziano bardzo krótkie terminy udostępniania informacji. Tymczasem postępowanie wyjaśniające przeprowadzane w ramach ustaleń pomiędzy podmiotem zobowiązanym a przedsiębiorcą przedłuża te okresy, co w rezultacie może sprawiać, że informacja zostanie udostępniona później, przez co straci walor aktualności – często bardzo ważny dla wnioskodawcy. Stąd można byłoby przyjąć, że przeważają argumenty za tym, aby uznać, iż brak jest podstaw do tego, aby skuteczne było zastrzeżenie określonych wiadomości tajemnicą przedsiębiorcy dopiero w chwili, gdy pojawi się wniosek o ich udostępnienie. Tym bardziej że, zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., jeżeli przedsiębiorca zrezygnuje z ochrony, to wówczas nie można odnowić udzielenia informacji nawet, gdy żądane dane zawierają tajemnicę przedsiębiorcy<sup>24</sup>.

Należy jednak wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie uznaje się, że „niewystarczającym jest powołanie się na tajemnicę przedsiębiorcy, bez szczegółowego rozwinięcia, w jakim aspekcie tę tajemnicę należałoby

---

<sup>21</sup> M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Praktyka udostępniania informacji publicznej – kwestie sporne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 89, s. 93.

<sup>22</sup> R. Cybulska, J. Rokicki, *Tajemnica przedsiębiorcy w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej oraz w postępowaniu o zamówienie publiczne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 95.

<sup>23</sup> Podobnie wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1773/14, Legalis.

<sup>24</sup> Por. wyrok NSA z 21 czerwca 2018 r., sygn. akt I OSK 1484/16, CBOSA.

oceniać i wskazania przedsiębiorcy, który zastrzegł tajemnicę<sup>25</sup>. Na tajemnicę przedsiębiorstwa można powoływać się wtedy, gdy spełnione są oba warunki: formalny i materialny łącznie. Spełnienie tylko jednego warunku, na przykład formalnego, nie powoduje, że dana informacja nie może być udostępniona jako objęta klauzulą tajemnicy przedsiębiorcy. Powołanie się na tajemnicę przedsiębiorcy nie jest wiążące dla zobowiązanego, który sam powinien ocenić, na ile takie zastrzeżenie jest skuteczne. W tym zakresie cel zastrzeżenia „musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej (interes jednostki, interes Państwa). Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr (zasada proporcjonalności)”<sup>26</sup>, a „w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej dokonuje wykładni użytego w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęcia niedookreślonego «tajemnicy przedsiębiorcy», powinien odczytywać jego treść przez pryzmat wskazanej wyżej regulacji konstytucyjnej”<sup>27</sup>. Ocena zastrzeżenia powinna więc brać pod uwagę fakt, że objęcie określonych danych tajemnicą przedsiębiorcy ogranicza konstytucyjne prawo obywatela do bycia poinformowanym o stanie spraw publicznych. Stąd takie wyjątki powinno być interpretowane zawężająco<sup>28</sup>, a koniecznym jest ustalenie, na ile wartość jaką jest znaczenie określonych wiadomości dla działalności gospodarczej przedsiębiorcy jest ważniejsza od statuowanego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatelskiego prawa politycznego. Nawet zatem późniejsze zastrzeżenie przez przedsiębiorcę złożonych w podmiocie zobowiązanym informacji jako objętych tajemnicą przedsiębiorcy nie powoduje, że niejako automatycznie dane nie podlegają ujawnieniu, ponieważ zobowiązany powinien ocenić, czy spełniony został warunek materialny zastrzeżenia.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p odmowa udostępnienia informacji publicznej z powołaniem na tajemnicę przedsiębiorcy następuje w formie decyzji administracyjnej. Nie można odmówić udostępnienia informacji publicznej zwykłym pismem informującym wnioskodawcę, że żądanie dotyczy danych objętych klauzulą tajemnicą przedsiębiorcy. W takiej sytuacji wnioskodawca może złożyć skargę do sądu administracyjnego na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji.

Decyzja odmowna powinna przedstawiać wykaz „argumentów wskazujących, że dane żądane przez skarżącego stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa”<sup>29</sup>. Uzasad-

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 18 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 1646/16, CBOSA.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 27 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3254/15, CBOSA.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 29 września 2017 r., sygn. akt I OSK 3046/15, CBOSA.

<sup>28</sup> Wskazano na to w cyt. wyroku NSA z 29 września 2017 r., sygn. akt I OSK 3046/15, w którym podkreślono, iż „należy mieć na uwadze, że pojęcie «tajemnicy przedsiębiorcy» jest pojęciem użytym przez ustawodawcę wyłącznie w unormowaniach ustawy o dostępie do informacji publicznej i w kontekście przesłanek ograniczenia prawa do informacji publicznej. Tego rodzaju zabieg legislacyjny determinuje zawężającą w stosunku do prawa dostępu do informacji publicznej wykładnię ustawowego zwrotu «tajemnica przedsiębiorcy» oraz obliguje podmiot odmawiający udostępnienia informacji publicznej ze względu na «tajemnicę przedsiębiorcy» do szczegółowego przedstawienia motywów odmowy w uzasadnieniu decyzji administracyjnej”, CBOSA.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 24 kwietnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1351.16, CBOSA.



nienie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy nie może być sztapowe i w tym zakresie nie wystarczy ogólnikowe wskazanie, iż dane zawarte w ofertach zawierają tajemnicę przedsiębiorcy<sup>30</sup>. Należy się w nim odwołać zarówno do warunku formalnego, jak i materialnego, pozwalających na uznanie, że w sprawie zaistniała przesłanka pozwalająca na nieudostępnienie informacji.

Tajemnica przedsiębiorcy, jako przesłanka pozwalająca na odmowę udostępnienia informacji publicznej, stanowi wyjątek od zasady, że dane publiczne powinny być ujawniane. Dodatkowo należy podkreślić, że wpływ na jej zastosowania ma podmiot prywatny – przedsiębiorca, który określa, jakie informacje nie podlegają ujawnieniu. Jednakże o tym, czy objęcie określonych danych klauzulą tajemnicy przedsiębiorcy zostaną udostępnione, decyduje podmiot, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Podmiot ten powinien zbadać: po pierwsze, czy i faktycznie ujawnienie określonych informacji utrudni funkcjonowanie przedsiębiorcy na rynku, oraz po drugie, czy takie zastrzeżenie miało miejsce. Badając zastrzeżenie o objęciu określonych danych tajemnicą przedsiębiorcy, podmiot zobowiązany winien wziąć pod uwagę, że tego rodzaju obwarowanie w sprawach o udostępnienia informacji powinno mieć charakter wyjątkowy, a rozstrzygnięcie w tym zakresie musi być obszernie uzasadnione.

## BIBLIOGRAFIA

- Biuletyn nr 3967/III kad. Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne a także jawności procesów decyzyjnych i grup interesów /nr 8/, Warszawa 2001.*
- Dostęp do informacji publicznej, a prawna ochrona tajemnicy przedsiębiorcy, w: Zarządzanie informacją i energią w systemie bezpieczeństwa Unii Europejskiej, red. B. Sitek, R. Trzaskalik, Józefów 2010.*
- Cybulska R., Rokicki J., *Tajemnica przedsiębiorcy w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej oraz w postępowaniu o zamówienie publiczne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Praktyka udostępniania informacji publicznej – kwestie sporne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 89.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.*
- Kozieł A., *Potrzeba ochrony informacji geologicznej i górniczej w postępowaniach administracyjnych a tajemnica przedsiębiorcy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2015, nr 91.
- Sieradzka M., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8.
- du Vall M., *Ochrona informacji stanowiących tajemnicę pracodawcy*, [https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/251940/du-vall\\_ochrona\\_informacji\\_stanowiacych\\_tajemnice\\_pracodawcy\\_2004.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/251940/du-vall_ochrona_informacji_stanowiacych_tajemnice_pracodawcy_2004.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

---

<sup>30</sup> Por. wyroki NSA wyrok z dnia 28 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 2631/13, z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3076/12 i z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 876/16, CBOSA.

Zdunek A., *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.

## TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORCY A TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA W SPRAWACH Z ZAKRESU DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

### Streszczenie

Jedną z przesłanek, na podstawie której można odmówić udostępnienia informacji publicznej, jest tajemnica przedsiębiorcy. Orzecznictwo sądów administracyjnych określa, że na tajemnicę przedsiębiorcy składają się łącznie dwa elementy: materialny – na przykład szczegółowy opis sposobu wykonania usługi, jej koszt, warunki techniczne przedsięwzięcia, oraz formalny – wola utajnienia danych informacji.

Słowa kluczowe: tajemnica przedsiębiorstwa, tajemnica przedsiębiorcy, dostęp do informacji publicznej, decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej

## ENTREPRENEURS' SECRETS AND TRADE SECRETS IN CASES CONCERNING ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

### Summary

An entrepreneur's secret is one of the grounds on which access to public information can be refused. Administrative courts' case law stipulates that two elements jointly constitute an entrepreneur's secret: a tangible one, e.g. a detailed description of the method of service provision, its price and technical conditions of an undertaking, and a formal one, i.e. the will to make some information data secret.

Key words: trade secret, entrepreneur's secret, access to public information, decision to refuse access to public information

Szustakiewicz P., *Tajemnica przedsiębiorcy a tajemnica przedsiębiorstwa w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 2, s. 41–49. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.13/p.szustakiewicz

Szustakiewicz, P. (2021) 'Entrepreneurs' secrets and trade secrets in cases concerning access to public information'. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 41–49. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.13/p.szustakiewicz



# ADMINISTRACYJNE ŚRODKI ZABEZPIECZAJĄCE W KODEKSIE KARNYM SKARBOWYM

MARTA ROMA TUŻNIK\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.14/m.r.tuznik

## 1. WPROWADZENIE

Środki zabezpieczające, obok kar i środków karnych, stanowią instytucję prawa karnego oraz karnego skarbowego stosowaną wobec sprawców czynów zabronionych. Służą one zabezpieczeniu społeczeństwa przed zagrożeniem porządku prawnego, powodowanym przez sprawcę. Z tego też powodu środki zabezpieczające stosowane są tradycyjnie wobec szczególnych kategorii sprawców – osób, których nie można ukarać (gdyż z powodu niepoczytalności nie ponoszą winy), osób, wobec których zachodzi uzasadniona obawa, że pomimo ukarania w dalszym ciągu będą popełniać przestępstwa, czy w końcu osób, których nie można ukarać dostatecznie surowo ze względu na granicę stopnia winy, a zachodzi potrzeba realizacji względów izolacyjnych lub prewencyjnych. Natomiast środek karny ma charakter pośredni między karą a środkiem zabezpieczającym, gdyż stanowi zarówno represję, jak i metodę zabezpieczenia przed niepożądanymi zachowaniami sprawcy<sup>1</sup>.

Cele środka zabezpieczającego są zatem inne niż cele kary i środków karnych. Biorąc pod uwagę charakter zabezpieczający tych środków, przyjąć należy, że celem ich stosowania jest zapobieżenie popełnieniu czynu zabronionego przez ustawę karną. Mają one zatem charakter prewencyjny. Służą przede wszystkim zabezpieczeniu społeczeństwa przed negatywnymi skutkami niebezpiecznych zachowań osób, które to skutki wynikają z istnienia po ich stronie dysfunkcji psychicznych.

---

\* dr, Instytut Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, e-mail: marta.tuznik@op.pl, ORCID: 0000-0001-5895-661X

<sup>1</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2393, s. 31; *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2017, s. 626–627; R.A. Stefański, *Środki zabezpieczające w znowelizowanym Kodeksie karnym*, „Opolskie Studia Administracyjnoprawne” 2016, nr XIV/1, s. 9–10; M. Budyn-Kulik, M. Kulik, M. Mozgawa, P. Kozłowska-Kalisz, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Lex 2020, teza 1 do art. 93a.

Środki zabezpieczające mogą być stosowane zamiast kary – gdy pociągnięcie do odpowiedzialności karnej nie jest możliwe, na przykład ze względu na brak winy; obok kary – gdy ich orzeczenie gwarantuje skuteczniejsze zabezpieczenie społeczeństwa, głównie dzięki podjętym działaniom terapeutycznym i resocjalizacyjnym w trakcie odbywanej kary; po odbyciu kary (środki postpenalne) – jeżeli samo odbycie kary za przestępstwo nie uzasadnia stwierdzenia braku niebezpieczeństwa pochodzącego ze strony sprawcy i należy podjąć dalsze środki w celu jego zniwelowania<sup>2</sup>.

## 2. KATALOG ŚRODKÓW ZABEZPIECZAJĄCYCH W KODEKSIE KARNYM SKARBOWYM

Katalog środków zabezpieczających w Kodeksie karnym skarbowym<sup>3</sup> uwzględnia podział czynów karnych skarbowych na przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Środkami zabezpieczającymi za przestępstwa skarbowe są: 1) elektroniczna kontrola miejsca pobytu; 2) terapia; 3) terapia uzależnień; 4) pobyt w zakładzie psychiatrycznym; 5) przepadek przedmiotów; 6) zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska (art. 22 § 3 k.k.s. w zw. z art. 22 § 2 pkt 5 k.k.s.).

Natomiast za wykroczenia skarbowe został przewidziany jeden środek zabezpieczający w postaci przepadku przedmiotów (art. 47 § 4 k.k.s.).

Pomimo autonomicznej regulacji Kodeksu karnego skarbowego w zakresie ustanowienia katalogu środków zabezpieczających, kwestie szczegółowe z nimi związane zostały ujęte w Kodeksie karnym<sup>4</sup>, którego przepisy art. 93b–93g recypowano na mocy art. 20 § 2 k.k.s. na grunt przepisów Kodeksu karnego skarbowego. Mając na uwadze powyższe rozwiązanie, należy przyjąć, że jego celem było ujednoclenie systemowe środków zabezpieczających stosowanych zarówno na gruncie Kodeksu karnego, jak i Kodeksu karnego skarbowego<sup>5</sup>.

W doktrynie można spotkać się ze zróżnicowanymi poglądami odnośnie do podziału środków zabezpieczających.

Jedni Autorzy wyróżniają grupę środków zabezpieczających o charakterze nielecniczym, do której zaliczają elektroniczną kontrolę miejsca pobytu<sup>6</sup>, choć zdaniem niektórych ma ona charakter nadzorujący<sup>7</sup>, a także przepadek przedmio-

<sup>2</sup> *Kodeks karny...*, op. cit., s. 627.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, Dz.U. z 2021 r. poz. 408, 694, dalej jako: k.k.s.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm., dalej jako: k.k.

<sup>5</sup> Uzasadnienie projektu Kodeksu karnego skarbowego z dnia 17 maja 1999 r., druk nr 1146, s. 32; K. Małecka-Kowalczyk, *Katalog środków zabezpieczających w Kodeksie karnym skarbowym*, „Probacja” 2015, nr 4, s. 99.

<sup>6</sup> Tak: V. Konarska-Wrzosek, w: *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. I. Zgoliński, Lex 2018, teza 2 do art. 43.

<sup>7</sup> Tak: J. Sawicki, w: J. Sawicki, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe. Zagadnienia materialnoprawne, procesowe i wykonawcze*, Warszawa 2017, s. 141, oraz G. Skowronek, w: idem, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Legalis 2020, teza 4 do art. 22.

tów oraz zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska<sup>8</sup>. Inni natomiast uważają, że przepadek przedmiotów oraz zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska to środki zabezpieczające o charakterze administracyjnym<sup>9</sup>.

Z kolei w uzasadnieniu projektu Kodeksu karnego skarbowego wskazuje się, że przepadek przedmiotów, zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska należą do kategorii administracyjnych środków nielecniczych<sup>10</sup>.

Ponadto osobną grupę środków zabezpieczających stanowią środki o charakterze leczniczym. W piśmiennictwie występuje zgodność stanowisk, że terapia, terapia uzależnień oraz pobyt w zakładzie psychiatrycznym są środkami zabezpieczającymi o charakterze leczniczym<sup>11</sup>.

### 3. PRZESŁANKI OGÓLNE I ZASADY ORZEKANIA ADMINISTRACYJNYCH ŚRODKÓW ZABEZPIEZAJĄCYCH

Do administracyjnych środków zabezpieczających w Kodeksie karnym skarbowym, mimo autonomicznej regulacji art. 43 k.k.s., ma ponadto zastosowanie na podstawie art. 20 § 2 k.k.s. przepis art. 93b k.k. oraz częściowo przepis art. 93d k.k.<sup>12</sup>, regulujące takie kwestie, jak: przesłanki ogólne i zasady orzekania oraz czas orzekania i stosowania.

Orzeczenie administracyjnych środków zabezpieczających jest możliwe w przypadku wystąpienia łącznej realizacji przesłanek ogólnych sformułowanych w art. 93b k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s. Nie ulega wątpliwości, że podstawowym

<sup>8</sup> Tak: V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks karny skarbowy...*, red. I. Zgoliński, op. cit., teza 2 do art. 43.

<sup>9</sup> Tak: G. Łabuda, w: P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Lex 2017, teza 2 do art. 43; J. Sawicki, w: J. Sawicki, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe...*, op. cit., s. 141, oraz G. Skowronek, w: idem, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 4 do art. 22.

<sup>10</sup> Uzasadnienie projektu Kodeksu karnego skarbowego..., op. cit., s. 32.

<sup>11</sup> Tak: V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks karny skarbowy...*, red. I. Zgoliński, op. cit., teza 2 do art. 43, oraz J. Sawicki, w: J. Sawicki, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe...*, op. cit., s. 141, oraz G. Skowronek, w: idem, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 4 do art. 22.

<sup>12</sup> Należy zauważyć, że do administracyjnych środków zabezpieczających ujętych w Kodeksie karnym skarbowym nie ma zastosowania art. 93c Kodeksu karnego, gdyż art. 43 oraz art. 47 § 4 Kodeksu karnego skarbowego formułują własne przesłanki szczegółowe orzekania przepadek przedmiotów oraz zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska. Do administracyjnych środków zabezpieczających nie stosuje się również § 2 i § 4 art. 93d k.k. z uwagi na to, że regulują one kwestie związane ze środkami zabezpieczającymi, takimi jak: elektroniczna kontrola miejsca pobytu, terapia, terapia uzależnień oraz pobyt w zakładzie psychiatrycznym. Zastosowania do omawianych środków zabezpieczających nie znajdują również § 3 i 5 art. 93d k.k., ze względu na to, że katalog osób, co do których możliwe jest orzeczenie administracyjnych środków zabezpieczających określonych w Kodeksie karnym skarbowym, wskazuje, że nie można wydać wobec tej kategorii podmiotów wyroku skazującego.

warunkiem orzeczenia jakiegokolwiek ze środków zabezpieczających jest popełnienie przez sprawcę czynu zabronionego.

Przesłanki ogólne stosowania omawianych środków zabezpieczających sformułowane zostały w postaci zasad ich orzekania, takich jak: zasada konieczności, proporcjonalności i subsydiarności.

Zasada konieczności przejawia się w tym, że sąd może orzec środek zabezpieczający tylko wtedy, gdy jest to konieczne, aby zapobiec ponownemu popełnieniu przez sprawcę czynu zabronionego (art. 93 b § 1 k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s.). Do istoty zasady konieczności należy również obowiązek uchylenia środka zabezpieczającego, gdy upada przesłanka jego stosowania, czyli dalsze jego stosowanie nie jest już konieczne (art. 93b § 2 k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s.). Z klauzulą konieczności związana jest zasada subsydiarności, polegająca na ustawowym wymogu stwierdzenia przez sąd okoliczności, że inne środki prawne przewidziane w Kodeksie karnym skarbowym lub orzeczone na podstawie innych ustaw nie są wystarczające. Natomiast zasada proporcjonalności stanowi, że środek zabezpieczający i sposób jego wykonywania powinny być odpowiednie do stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego, który sprawca może popełnić, oraz ryzyka (prawdopodobieństwa) jego popełnienia (art. 93b § 3 k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s.)<sup>13</sup>. Zasadą jest także możliwość kumulacji środków zabezpieczających, czyli stosowania więcej niż jednego środka zabezpieczającego (art. 93b § 4 k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s.), a także orzekanie środków zabezpieczających na czas z góry nieokreślony (art. 93d § 1 k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s.)<sup>14</sup>.

#### 4. CZAS ORZEKANIA I STOSOWANIA ADMINISTRACYJNYCH ŚRODKÓW ZABEZPIECZAJĄCYCH

Czas orzekania administracyjnych środków zabezpieczających wiąże się z rozstrzygnięciem w ich przedmiocie, które powinno być w zasadzie zawarte w orzeczeniu kończącym postępowanie (np. w wyroku umarzającym postępowanie z powodu niepoczytalnego sprawcy określonego w art. 43 § 1 pkt 1 i § 4 k.k.s. oraz w art. 47 § 4 k.k.s. czy z powodu znikomej społecznej szkodliwości czynu określonej w art. 43 § 1 pkt 2 k.k.s. oraz w art. 47 § 4 k.k.s. albo też w wyroku warunkowo umarzającym postępowanie karne wobec sprawcy z art. 43 § 1 pkt 3 k.k.s.)<sup>15</sup>.

Natomiast czasu stosowania administracyjnych środków zabezpieczających w prawie karnym skarbowym nie określa się z góry (art. 20 § 2 k.k.s. w zw. z art. 93d § 1 k.k.). Dopelnieniem tej regulacji jest art. 43 § 5 k.k.s., który wskazuje, że zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania okre-

---

<sup>13</sup> M. Budyn-Kulik, M. Kulik, M. Mozgawa, P. Kozłowska-Kalisz, *Kodeks karny...*, op. cit., teza 2 do art. 93b. Por. R.A. Stefański, *Środki zabezpieczające...*, op. cit., s. 10–11.

<sup>14</sup> *Kodeks karny skarbowy...*, red. I. Zgoliński, op. cit., teza 3 do art. 43.

<sup>15</sup> Por. F. Cieply, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Legalis 2021, teza 1 do art. 93d.

ślonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska orzeka się bez wyznaczenia terminu.

Ze względu na charakter prewencyjny środków zabezpieczających, ustawodawca przewidział możliwość ich stosowania również na etapie późniejszym. Wątpliwości może wywoływać kwestia, czy w przypadku sprawców, w odniesieniu do których administracyjne środki zabezpieczające zostały orzeczone na podstawie naruszenia norm prawa karnego skarbowego, możliwe jest zastosowanie sposobu przewidzianego w art. 93d § 6 k.k. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s. Polega on na tym, że jeżeli zachowanie sprawcy po uchyleniu środka zabezpieczającego wskazuje, iż zachodzi konieczność stosowania środków zabezpieczających, sąd, nie później niż w ciągu 3 lat od uchylenia środka, może ponownie orzec ten sam środek zabezpieczający lub inny środek z art. 93a § 1 pkt 1–3 Kodeksu karnego. Środki, o których mowa w art. 93a § 1 pkt 1–3 k.k., to środki zabezpieczające o charakterze wolnościowym (elektroniczna kontrola miejsca pobytu, terapia, terapia uzależnień). W uzasadnieniu projektu nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 20 lutego 2015 r. wyraźnie wskazano, że art. 93d § 6 k.k. umożliwia ponowne orzeczenie wyłącznie środka wolnościowego<sup>16</sup>. Również zdaniem większości przedstawicieli doktryny z brzmienia art. 93d § 6 k.k. jednoznacznie wynika, że regulacja ta dotyczy wyłącznie środków wolnościowych<sup>17</sup>. Wykluczone jest zatem, na podstawie powyższego przepisu, zastosowanie przypadku przedmiotów oraz zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska jako administracyjnych środków zabezpieczających przewidzianych w Kodeksie karnym skarbowym.

## 5. PRZEPADEK PRZEDMIOTÓW

### 5.1. PRZEPADEK PRZEDMIOTÓW JAKO ŚRODEK ZABEZPIEZAJĄCY PRZY PRZESTĘPSTWACH SKARBOWYCH

Przesłanki zastosowania przypadku przedmiotów jako środka zabezpieczającego przy przestępstwach skarbowych zostały uregulowane autonomicznie w art. 43 § 1–2 k.k.s., zgodnie z którym środek ten może być orzeczony jeżeli: 1) sprawca dopuścił się czynu zabronionego w stanie niepoczytalności; 2) społeczna szkodliwość czynu jest znikoma; 3) zastosowano warunkowe umorzenie postępowania karnego; 4) zachodzi okoliczność wyłączająca ukaranie sprawcy czynu zabronionego; 5) w stosunku do sprawcy, który popełnił przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe po ukończeniu lat 17, lecz przed ukończeniem lat 18, sąd zamiast kary lub środka karnego zastosował środki wychowawcze, lecznicze albo popraw-

<sup>16</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r., op. cit., s. 37.

<sup>17</sup> A. Wilkowska-Płóciennik, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Legalis 2021, teza 3 do art. 93d; J. Długosz, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Legalis 2017, teza 10 do art. 93d; T. Bojarski, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Lex 2016, komentarz do art. 93d; K. Małecka-Kowalczyk, *Katalog środków...*, op. cit., s. 102.



cze przewidziane dla nieletnich, jeżeli okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają (gdy zastosowano art. 5 § 2 k.k.s.); 6) umorzono postępowanie wobec niewykrycia sprawcy<sup>18</sup>.

W doktrynie występuje zgodność co do tego, że katalog okoliczności skutkujących fakultatywnym przypadkiem ma charakter zamknięty oraz że przypadek obejmuje wszystkie wskazane w art. 29 k.k.s. przedmioty<sup>19</sup>, czyli przedmioty pochodzące bezpośrednio z czynu zabronionego jako przestępstwo skarbowe (tzw. owoce), narzędzia lub inne przedmioty stanowiące mienie ruchome, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego jako przestępstwo skarbowe (tzw. narzędzia), opakowania oraz przedmioty połączone z przedmiotami czynu zabronionego jako przestępstwo skarbowe w taki sposób, że nie można dokonać ich rozłączenia bez uszkodzenia któregośkolwiek z tych przedmiotów (tzw. opakowania), przedmioty, których wytwarzanie, posiadanie, obrót, przechowywanie, przewóz, przenoszenie lub przesyłanie jest zabronione (tzw. przedmioty zakazane).

Dopuszczenie się przez sprawcę przestępstwa skarbowego w stanie niepoczytalności stanowi klasyczną podstawę orzekania wobec niego środków zabezpieczających<sup>20</sup>. Uregulowanie odnosi się do sytuacji pełnej niepoczytalności zdefiniowanej w art. 11 § 1 k.k.s., która istnieje w chwili realizacji przez sprawcę znamion czynu zabronionego jako przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego<sup>21</sup>.

Społeczna szkodliwość czynu jest jednym z elementów struktury przestępstwa skarbowego i wykroczenia skarbowego (art. 1 § 1 k.k.s.)<sup>22</sup>. Jednocześnie nie jest przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma (art. 1 § 2 k.k.s.). W sytuacji znikomej społecznej szkodliwości czynu zabronionego, sąd może zastosować wobec sprawcy tego czynu przypadek przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego. Jak podkreśla G. Skowronek, przepis ten ma zastosowanie w praktyce w wielu sprawach karnych skarbowych, choćby dotyczących przemytu różnych towarów, na przykład wyrobów tytoniowych, gdy w orzeczeniu uznaje się znikomą szkodliwość czynu. Trudno bowiem wyobrazić sobie zwrot podróżnemu przemyconych papierosów. W takim przypadku orzeczenie środka zabezpieczającego w postaci przypadku jest jedynym racjonalnym rozwiązaniem. Inaczej należałoby przedmioty przestęp-

---

<sup>18</sup> J. Kośla, M. Rogalski, M.R. Tużnik, *Środki karne w kodeksie karnym skarbowym*, Warszawa 2020, s. 44.

<sup>19</sup> Tak: G. Łabuda, w: P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 4 do art. 43; V. Konarska-Wrzošek, w: *Kodeks karny skarbowy...*, red. I. Zgoliński, op. cit., teza 4 do art. 43, oraz M. Błaszczuk, *Przypadek w polskim prawie karnym skarbowym*, Warszawa 2016, s. 198 i 202.

<sup>20</sup> K. Postulski, M. Siwek, *Przypadek w polskim prawie karnym*, Kraków 2004, s. 209.

<sup>21</sup> G. Skowronek, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 1 do art. 43.

<sup>22</sup> Definicja społecznej szkodliwości określona jest w art. 53 § 7 k.k.s., zgodnie z którym „przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego bierze się pod uwagę rodzaj i charakter zagrożonego lub naruszonego dobra, wagę naruszonego przez sprawcę obowiązku finansowego, wysokość uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie należności publicznoprawnej, sposób i okoliczności popełnienia czynu zabronionego, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonej reguły ostrożności i stopień jej naruszenia”.

stwa skarbowego, owoce, narzędzia przestępstwa skarbowego, a nawet przedmioty zakazane zwrócić sprawcy. Stosowanie tego środka zabezpieczającego jest tym bardziej zasadne, że trudno jest uznać, aby czyn o znikomej społecznej szkodliwości był obojętny prawnokarnie. Jest to na pewno czyn naganny z punktu widzenia prawa karnego<sup>23</sup>.

W związku z przesłanką wymienioną w art. 43 § 1 pkt 3 k.k.s. (warunkowe umorzenie postępowania), zdaniem L. Wilka kontrowersyjna jest możliwość orzeczenia przepadku przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego już po pozytywnym upływie okresu próby wyznaczonego w związku z zastosowaniem tego środka probacji<sup>24</sup>. Zaaprobować należy pogląd tego Autora, że jest to niedopuszczalne, albowiem z chwilą pomyślnego upływu okresu próby osoba, wobec której zastosowano warunkowe umorzenie postępowania karnego, przestaje w ogóle znajdować się w sferze oddziaływania systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i nie można w stosunku do niej przedsięwziąć żadnych środków o charakterze prawnokarnym<sup>25</sup>.

Spory w doktrynie wywołuje przesłanka zastosowania przepadku przedmiotów jako środka zabezpieczającego przy przestępstwach skarbowych w postaci okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy czynu zabronionego (art. 43 § 1 pkt 4 k.k.s.). Nie jest bowiem jasne, co należy rozumieć pod pojęciem okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy czynu zabronionego. Jest przedmiotem kontrowersji, czy chodzi tylko o okoliczności w znaczeniu materialnoprawnym, czy także procesowym. W opinii L. Wilka, interpretując pojęcie prawa materialnego, nie można przez wzgląd na gwarancyjną funkcję prawa karnego skarbowego nadawać mu bez dostatecznego uzasadnienia szerszego, procesowego znaczenia. Autor podkreśla, że na gruncie językowym ukaranie i kara to to samo, zatem wyłączenie ukarania oznacza tyle, co wyłączenie kary (inaczej – karalności). Pojęcie karalności odnosi się raczej do czynu, podczas gdy ukaranie – raczej do sprawcy, niemniej zakresy tych pojęć wydają się tożsame. Jego zdaniem pod pojęciem okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy należy rozumieć takie okoliczności o charakterze prawnomaterialnym, które zachodząc po popełnieniu przestępstwa skarbowego, zrywają związek normatywny między przestępstwem a karą. W odniesieniu do nich ustawodawca używa zasadniczo zwrotu: „nie podlega karze”, względnie podobnego: „karalność przestępstwa ustaje (...)” (przy przedawnieniu). Pojęcie zatem: „okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy” obejmuje swym zakresem sytuacje, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania karnego<sup>26</sup>,

<sup>23</sup> G. Skowronek, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 1 do art. 43; J. Raglewski, *Podstawy orzekania środków zabezpieczających o charakterze administracyjnym w kodeksie karnym z roku 1997*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 4, s. 47.

<sup>24</sup> Taką możliwość przyjął SN w uchwale z dnia 29 września 1987 r., VI KZP 9/87, OSNKW 1987, nr 11–12, poz. 101.

<sup>25</sup> L. Wilk, w: L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 4 do art. 43. Tak też: G. Łabuda, w: P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 7 do art. 43.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2021 r., poz. 534, dalej jako: k.p.k.

czyli sytuacji, gdy ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze, a ponadto przedawnienie karalności. Zaliczenie tego ostatniego do okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy jest, w opinii tego Autora, kontrowersyjne. Zauważa on bowiem, że przedawnienie karalności, czyli jej ustanie, jest zjawiskiem prawa karnego skarbowego materialnego, natomiast zakaz wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego z powodu przedawnienia karalności stanowi wtórną funkcję tej instytucji. Dlatego też należy zaaprobować pogląd, że zaliczenie przedawnienia (czyli ustania karalności) do okoliczności wyłączających ukaranie sprawcy uzasadnia materialnoprawny charakter tej instytucji<sup>27</sup>.

Wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie budzi także wypadek stanowiący przeszkodę do ukarania sprawcy natury *stricte* procesowej w postaci śmierci sprawcy. L. Wilk oraz M. Błaszczak opowiadają się przeciwko takiej możliwości, zauważając, że określenie: „okoliczność wyłączająca ukaranie sprawcy” odpowiada sytuacji, w której jest czyn i jest jego sprawca, lecz z przyczyn określonych prawem nie można go ukarać. W przeciwnym razie również niewykrycie sprawcy należałoby uznać za okoliczność wyłączającą jego ukaranie, gdy tymczasem, według art. 43 § 2 k.k.s., jest to okoliczność odrębna<sup>28</sup>. T. Grzegorzczak oraz G. Łabuda są z kolei zdania, że nie tylko przeszkody materialnoprawne uniemożliwiające ukaranie sprawcy stanowią tytuł do orzeczenia przepadku tytułem środka zabezpieczającego na podstawie art. 43 § 1 pkt 4 k.k.s., ale także przeszkoda procesowa, między innymi w postaci śmierci sprawcy<sup>29</sup>. V. Konarska-Wrzošek, podzielając drugi z prezentowanych poglądów, wskazuje, iż mając na uwadze, jakie przedmioty obejmowane są przepadkiem (w tym w szczególności tak zwane narzędzia przestępstwa oraz tzw. przedmioty zakazane), oraz funkcję środków zabezpieczających, ten punkt widzenia wydaje się zasadny i trafny ze względów pragmatycznych. Dodaje także, że pozostawienie tak zwanych owoców przestępstwa i opakowań trwale z nimi związanych w gestii spadkobierców osoby zmarłej nie powinno mieć miejsca, gdy dowody przemawiają za tym, że weszła w ich posiadanie w sposób nielegalny. Z uwagi na wyrażane wątpliwości w tej kwestii ustawodawca postanowił rozstrzygnąć ten i inne przypadki w sposób jednoznaczny, co uczynił Ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>30</sup>, która weszła w życie z dniem 27 kwietnia 2017 r., dodając postanowienia art. 43a k.k.s. Charakter prawny tego przepisu nie został jednak określony, ze względu na to, że przepadki w nim ujęte nie posiadają także statusu środków zabezpieczających, gdyż te mają ograniczony zakres do przepadku przedmiotów i nie obejmują przepadku korzyści majątkowych ani ich równowartości

---

<sup>27</sup> L. Wilk, w: L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 5 do art. 43. Za zaliczeniem przedawnienia karalności do okoliczności wyłączających ukaranie sprawcy wypowiedział się także SN w postanowieniu z dnia 30 lipca 2002 r., I KZP 18/02, OSNKW 2002/9–10, poz. 76.

<sup>28</sup> L. Wilk, w: L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 5 do art. 43; M. Błaszczak, *Przepadek w polskim...*, op. cit., s. 210.

<sup>29</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 227; G. Łabuda, w: P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 8 do art. 43.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 768.

pieniężnych (art. 22 § 3 pkt 5 k.k.s. oraz art. 43 § 1 i 2 k.k.s.). Ponadto ustawodawca zawsze wskazuje, że chodzi o orzekanie przypadku tytułem środka zabezpieczającego, czego w tym przypadku nie uczynił<sup>31</sup>. Argumentacja tego ostatniego stanowiska, przede wszystkim ze względów pragmatycznych oraz funkcję ochronną i egzekucyjno-kompensacyjną prawa karnego skarbowego, zasługuje na aprobatę.

Przypadek przedmiotów orzekany tytułem środka zabezpieczającego ma zawsze charakter fakultatywny, nawet jeśli za dany czyn zabroniony, zgodnie z art. 30 k.k.s., jest przewidziany obligatoryjny środek karny przypadku przedmiotów. Przesądza o tym zwrot w art. 43 § 1 k.k.s.: „(...) przypadek (...) można orzec (...)”, a w odniesieniu do przesłanki niewykrycia sprawcy czynu zabronionego fakt, że w treści art. 43 § 2 k.k.s. pojawia się zapis: „(...) przepisy o przypadku tytułem środka zabezpieczającego stosuje się odpowiednio (...)”. Zwrot „stosuje się odpowiednio” należy rozumieć w ten sposób, że stosuje się zapis z art. 43 § 1 k.k.s. o możliwości orzeczenia tytułem środka zabezpieczającego<sup>32</sup>.

Jak podkreśla się w doktrynie uzasadnieniem dla orzeczenia przypadku przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego w Kodeksie karnym skarbowym jest brak możliwości skazania sprawcy oraz niemożności orzeczenia wobec niego środka karnego. Z kolei brak możliwości skazania sprawcy wynika z zaistnienia jednej z przesłanek materialnych upoważniających do zastosowania środka zabezpieczającego<sup>33</sup>.

W wypadku orzeczenia przypadku przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego uzasadnienie postanowienia powinno zawierać ustalenia faktyczne dotyczące wypełnienia przesłanek jego zastosowania z art. 43 § 1 i 2 k.k.s., ze wskazaniem, na podstawie jakich dowodów zostały one dokonane i dlaczego sąd nie uznał dowodów przeciwnych, a także wskazać przyczyny, dla których sąd uznał za celowe orzeczenie przypadku rzeczy tytułem środka zabezpieczającego, jeżeli ten przypadek jest fakultatywny<sup>34</sup>.

Przedmioty objęte przypadkiem stają się własnością Skarbu Państwa. Skarb Państwa staje się ich właścicielem z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia, czyli wtedy, gdy nie przysługują już od niego zwyczajne środki zaskarżenia (art. 43 § 3 k.k.s. w zw. z art. 31 § 4 k.k.s.). Mimo że przepis art. 43 § 3 k.k.s. odwołuje się tylko do art. 31 § 4 k.k.s., to nie sposób pominąć choćby art. 31 § 2 k.k.s. Jeżeli bowiem nie można orzec przypadku jako środka karnego, z uwagi na to, że przedmioty są własnością osoby trzeciej, a sprawca uzyskał je w drodze czynu zabronionego jako przestępstwo lub wykroczenie, to tak samo nie można orzec przypadku jako środka zabezpieczającego<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> V. Konarska-Wrzosek, w: *Kodeks karny skarbowy...*, red. I. Zgoliński, op. cit., teza 4 do art. 43 oraz teza 4 do art. 43a.

<sup>32</sup> G. Skowronek, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 2 do art. 43.

<sup>33</sup> J. Raglewski, *Przypadek przedmiotów w kodeksie karnym skarbowym – zagadnienia materialnoprawne*, „Prawo Spółek” 2001, nr 4, s. 53.

<sup>34</sup> Postanowienie SN z dnia 7 września 1974 r., V KZ 119/74, OSNKW 1974, nr 11, poz. 215.

<sup>35</sup> G. Skowronek, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 5 do art. 43.

## 5.2. PRZEPADEK PRZEDMIOTÓW JAKO ŚRODEK ZABEZPIEZAJĄCY PRZY WYKROCZENIACH SKARBOWYCH

Przepadek przedmiotów jest jedynym środkiem zabezpieczającym przewidzianym za wykroczenia skarbowe. Do środka tego stosuje się odpowiednio art. 31 § 1 k.k.s. (zakres orzeczenia przypadku przedmiotów) oraz art. 43 k.k.s. w ograniczonym zakresie.

Przesłankami stosowania przypadku przedmiotów jako środka zabezpieczającego przy wykroczeniach skarbowych są: 1) dopuszczenie się czynu zabronionego w stanie niepoczytalności; 2) znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu; 3) okoliczność wyłączająca ukaranie sprawcy czynu zabronionego; 4) umorzenie postępowania wobec niewykrycia sprawcy (art. 43 § 1 pkt 1, 2, 4 i § 2 w zw. z art. 47 § 4 k.k.s.)<sup>36</sup>.

Treść przesłanek stosowania przypadku przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego za czyn zabroniony jako wykroczenie skarbowe jest zasadniczo zbieżna z treścią odpowiadających im przesłanek orzekania tego środka za czyny zabronione jako przestępstwa skarbowe. Wynika to ze ścisłego powiązania regulacji obu tych materii. Odpowiednie stosowanie przepisów o przesłankach w postaci niepoczytalności sprawcy oraz znikomej społecznej szkodliwości czynu oznacza *de facto* w pełni analogiczne rozumienie tych przesłanek także w odniesieniu do wykroczeń skarbowych. Wynika to z uniwersalnego charakteru regulacji przepisów art. 11 § 1 i 4 k.k.s., dotyczących konsekwencji niepoczytalności sprawcy czynu zabronionego jako przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe.

Uniwersalny charakter ma również przepis art. 1 § 2 k.k.s., zgodnie z którym zarówno przestępstwo skarbowe, jak i wykroczenie skarbowe są czynami zabronionymi o społecznej szkodliwości wyższej niż znikoma. Podobnie uniwersalną naturę ma przesłanka umorzenia postępowania z powodu niewykrycia sprawcy. Wystąpienie jednej z tych przesłanek – w przypadku realizacji przez sprawcę znamion czynu zabronionego jako wykroczenie skarbowe – może skutkować orzeczeniem przypadku przedmiotów, jeśli ten środek jest przewidziany w Kodeksie karnym skarbowym w odniesieniu do popełnionego czynu. Jak podkreślano wcześniej, przesłanka znikomej społecznej szkodliwości czynu i umorzenia postępowania z powodu niewykrycia sprawcy daje możliwość orzeczenia tytułem środka zabezpieczającego jedynie przypadku przedmiotów również w odniesieniu do przestępstw skarbowych.

Nakaz odpowiedniego stosowania przepisów o przesłance w postaci okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy czynu zabronionego będzie oznaczał stosowanie przepisów regulujących okoliczności, które wyłączają ukaranie przy wykroczeniach skarbowych. Katalog okoliczności wyłączających ukaranie nie ma bowiem w prawie karnym skarbowym uniwersalnego charakteru – w stosunku do przestępstw skarbowych obejmuje więcej okoliczności niż w stosunku do wykroczeń skarbowych. W odniesieniu do wykroczeń skarbowych nie przewidziano między innymi karalności usiłowania, w konsekwencji nie występuje instytucja czynnego żalu, z którym wiązałyby się niekaralność sprawcy. Przy wykroczeniach skarbowych, analogicznie jak

---

<sup>36</sup> P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 5 do art. 47; *Kodeks karny skarbowy...*, red. I. Zgoliński, op. cit., komentarz do art. 47.

w przypadku przestępstw skarbowych, okolicznością wyłączającą ukaranie sprawcy jest przedawnienie karalności i wyrokowania (odpowiednio art. 51 § 1 i 2 k.k.s.). Jeśli chodzi o skutki wystąpienia tej przesłanki dla orzekania środków zabezpieczających – zarówno w przypadku realizacji przez sprawcę znamion czynu zabronionego jako wykroczenie skarbowe, jak i przestępstwo skarbowe – przepadek przedmiotów jest jedynym możliwym do zastosowania środkiem zabezpieczającym<sup>37</sup>.

Przedmioty objęte przepadkiem zarówno przy wykroczeniach skarbowych, jak i przestępstwach skarbowych przechodzą na własność Skarbu Państwa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia (art. 31 § 4 w zw. z art. 43 § 3 w zw. z art. 47 § 4 k.k.s.).

## 6. ZAKAZ PROWADZENIA OKREŚLONEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ, WYKONYWANIA OKREŚLONEGO ZAWODU LUB ZAJMOWANIA OKREŚLONEGO STANOWISKA

Tytułem środka zabezpieczającego można orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska, ale tylko wobec niepoczytalnego sprawcy czynu zabronionego o znamionach przestępstwa skarbowego i tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla ochrony porządku prawnego (art. 43 § 4 k.k.s.). Tę daleko idącą ingerencję w życie człowieka ograniczono do wypadków absolutnie niezbędnych, spowodowanych realnym zagrożeniem dla obowiązującego porządku prawnego, jakie stwarza sprawca niepoczytalny z powodu choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego lub innego zakłócenia czynności psychicznych, nie mogąc w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem. Jest dość oczywiste, że to zagrożenie musi być na tyle poważne, że konieczne jest wyeliminowanie danej jednostki z życia gospodarczego, zawodowego czy też odsunięcie od piastowania znaczących, decyzyjnych stanowisk<sup>38</sup>.

Zakazy te mają więc zabezpieczyć dobra prawne będące przedmiotem ochrony karnoprawnej przed „ewentualnym niekontrolowanym zachowaniem sprawcy, mogącym stanowić zagrożenie ze względu na posiadane przez niego uprawnienia decyzyjne, lub charakter funkcji bądź rodzaj działalności”. Treść zakazów jest zasadniczo zbieżna z treścią odpowiadających im środków karnych. Wynika to wprost z art. 22 § 3 pkt 6 k.k.s., który określa ten środek jako „zakazy wymienione w § 2 pkt 5”<sup>39</sup>.

Zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska orzeka się bez wyznaczenia terminu. Może być utrzymywany nawet dożywotnio. Jest to podyktowane tym, iż nie jest możliwe przewidzenie, jak długo sprawca będzie stwarzał realne i poważne zagrożenie dla obowiązującego porządku prawnego. Sąd uchyla zakaz,

<sup>37</sup> M. Błaszczczyk, *Przepadek w polskim...*, op. cit., s. 213–215.

<sup>38</sup> *Kodeks karny skarbowy...*, red. I. Zgoliński, op. cit., teza 5 do art. 43.

<sup>39</sup> Z. Cwiakalski, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116, tom I*, red. A. Zoll, Warszawa 2007, s. 1084.

jeżeli ustały przyczyny jego orzeczenia, czyli nie ma już konieczności jego utrzymania ze względu na ochronę porządku prawnego (art. 43 § 5 k.k.s.). W praktyce będzie to oznaczało poprawę stanu zdrowia sprawcy uzasadniającą przywrócenie mu odebranych uprawnień<sup>40</sup>.

## 7. WNIOSKI

Analiza przedmiotowego zagadnienia skłania do kilku refleksji. Moim zdaniem najważniejsze z nich dotyczą techniki legislacyjnej w odniesieniu do administracyjnych środków zabezpieczających oraz ich praktycznego zastosowania w sprawach karnych skarbowych.

Przepadek przedmiotów oraz zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska stanowią autonomiczną regulację prawną Kodeksu karnego skarbowego jedynie w zakresie szczegółowych przesłanek ich zastosowania oraz w przypadku zakazów dodatkowo w odniesieniu do czasu ich orzekania. Natomiast kwestie dotyczące przesłanek ogólnych oraz czasu orzekania i stosowania administracyjnych środków zabezpieczających w Kodeksie karnym skarbowym zostały określone poprzez odesłanie zawarte w art. 20 § 2 k.k.s. do przepisów Kodeksu karnego (art. 93b–93g k.k.), gdy tymczasem do omawianych administracyjnych środków zabezpieczających stosuje się jedynie art. 93b k.k. oraz częściowo art. 93d k.k. Taki stan rzeczy wywołuje więc wiele wątpliwości co do tego, które z recypowanych z przepisów Kodeksu karnego znajdują zastosowanie na gruncie prawa karnego skarbowego. Sytuacja taka, w mojej opinii, wymaga interwencji ze strony ustawodawcy.

Jeśli chodzi o praktyczną stronę administracyjnych środków zabezpieczających w prawie karnym skarbowym, to w uzasadnieniu do projektu Kodeksu karnego skarbowego wskazuje się, że spośród wszystkich środków zabezpieczających w Kodeksie karnym skarbowym szczególnie znaczenie posiada grupa administracyjnych środków nieleczniczych (przepadek przedmiotów oraz zakazy określonej działalności), z uwagi na wyraźny charakter ekonomiczny przestępstw skarbowych<sup>41</sup>. Również w doktrynie podkreśla się, że jedynymi środkami gałęzi prawa karnego skarbowego, które mogą mieć praktyczne znaczenie, będą środki o charakterze administracyjnym, czyli przepadek oraz zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska<sup>42</sup>.

Omawiane środki zabezpieczające, w tym zwłaszcza, jak się wydaje, przepadek przedmiotów, służą ochronie interesu fiskalnego państwa oraz UE, a zatem realizują tym samym tak ważną funkcję prawa karnego skarbowego, jaką jest funkcja ochronna. Oprócz niej, w moim przekonaniu, administracyjne środki zabezpieczające pełnią rów-

---

<sup>40</sup> *Kodeks karny skarbowy...*, red. I. Zgoliński, op. cit., teza 6 do art. 43; M. Błaszczyk, *Przepadek w polskim...*, op. cit., s. 196.

<sup>41</sup> *Uzasadnienie projektu Kodeksu karnego skarbowego...*, op. cit., s. 32.

<sup>42</sup> K. Małecka-Kowalczyk, *Katalog środków...*, op. cit., s. 108.

niez funkcję egzekucyjno-kompensacyjną, wyrażającą się w tym, że zadaniem prawa karnego skarbowego jest zapewnienie nakazom i zakazom finansowym posłuszeństwa, a w razie potrzeby –odzyskanie uszczuplonych należności publicznoprawnych<sup>43</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Błaszczyc M., *Przepadek w polskim prawie karnym skarbowym*, Warszawa 2016.
- Budyn-Kulik M., Kulik M., Mozgawa M., Kozłowska-Kalisz P., *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Lex 2020.
- Grzegorzczak T., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Kardas P., Łabuda G., Razowski T., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Lex 2017.
- Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116, tom I*, red. A. Zoll, Warszawa 2007.
- Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Legalis 2017.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. T. Bojarski, Lex 2016.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2017.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Legalis 2021.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Legalis 2021.
- Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. I. Zgoliński, Lex 2018.
- Kośla J., Rogalski M., Tużnik M.R., *Środki karne w kodeksie karnym skarbowym*, Warszawa 2020.
- Małecka-Kowalczyk K., *Katalog środków zabezpieczających w Kodeksie karnym skarbowym*, „Probacja” 2015, nr 4.
- Postulski K., Siwek M., *Przepadek w polskim prawie karnym*, Kraków 2004.
- Raglewski J., *Podstawy orzekania środków zabezpieczających o charakterze administracyjnym w kodeksie karnym z roku 1997*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 4.
- Raglewski J., *Przepadki przedmiotów w kodeksie karnym skarbowym – zagadnienia materialnoprawne*, „Prawo Spółek” 2001, nr 4.
- Sawicki J., Skowronek G., *Prawo karne skarbowe. Zagadnienia materialnoprawne, procesowe i wykonawcze*, Warszawa 2017.
- Skowronek G., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Legalis 2020.
- Stefański R.A., *Środki zabezpieczające w znowelizowanym Kodeksie karnym*, „Opolskie Studia Administracyjnoprawne” 2016, nr XIV/1.
- Wilk L., Zagrodnik J., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Legalis 2021.

## ADMINISTRACYJNE ŚRODKI ZABEZPIECZAJĄCE W KODEKSIE KARNYM SKARBOWYM

### Streszczenie

Artykuł został poświęcony problematyce administracyjnych środków zabezpieczających w Kodeksie karnym skarbowym, czyli przypadkowi przedmiotów oraz zakazowi prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania okre-

<sup>43</sup> J. Sawicki, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe...*, op. cit., s. 25.



ślonego stanowiska. W publikacji znalazły się rozważania dotyczące autonomicznych regulacji Kodeksu karnego skarbowego w zakresie ustanowienia katalogu środków zabezpieczających przewidzianych za przestępstwa skarbowe (art. 22 § 3 k.k.s.), jak i wykroczenia skarbowe (art. 47 § 4 k.k.s.) oraz przesłanek szczegółowych przypadku przedmiotu jako środka zabezpieczającego przy przestępstwach skarbowych (art. 43 § 1–2 k.k.s.) i wykroczeniach skarbowych (art. 47 § 4 k.k.s. w zw. z art. 43 § 1 pkt 1, 2, 4 i § 2 k.k.s.), a także przesłanek szczegółowych orzekania zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska (art. 43 § 4 k.k.s.). Ponadto w opracowaniu poruszono kwestie związane z przesłankami ogólnymi oraz czasem orzekania i stosowania administracyjnych środków zabezpieczających, uregulowane w Kodeksie karnym, którego przepisy odnoszące się do tej materii zostały recypowane na grunt prawa karnego skarbowego (art. 20 § 2 k.k.s.).

Słowa kluczowe: przepadek przedmiotów, zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska, przestępstwa skarbowe, wykroczenia skarbowe

## ADMINISTRATIVE PREVENTIVE MEASURES IN FISCAL-PENAL CODE

### Summary

The article is devoted to the issue of administrative preventive measures in Fiscal-Penal Code, i.e. forfeiture of property and ban on doing business, exercising a particular profession or holding a specific post. The article presents thoughts on autonomous regulations of Fiscal Penal Code determining a catalogue of preventive measures in relation to fiscal offences (Article 22 § 3 FPC) and fiscal misdemeanours (Article 47 § 4 FPC), and detailed grounds for the forfeiture of property as a preventive measure in case of fiscal offences (Article 43 §§ 1-2 FPC) and fiscal misdemeanours (Article 47 § 4 FPC in conjunction with Article 43 § 1 subsections 1, 2, 4 and § 2 FPC), as well as detailed grounds for ruling a ban on doing business, exercising a particular profession or holding a specific post (Article 43 § 4 FPC). In addition, the article discusses the issues connected with general grounds, adjudication time, and the use of administrative preventive measures regulated in Criminal Code, the provisions of which concerning the above-mentioned matters were adopted to fiscal penal law (Article 20 § 2 FPL).

Key words: forfeiture of property, ban on doing business, exercising a particular profession or holding a specific post, fiscal offences, fiscal misdemeanours

Tużnik M.R., *Administracyjne środki zabezpieczające w kodeksie karnym skarbowym*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 2, s. 51–64. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.14/m.r.tuznik

Tużnik, M.R. (2021) ‘Administrative preventive measures in Fiscal-Penal Code’. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 51–64. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.14/m.r.tuznik

# POWSTAWANIE I DYFUZJA INNOWACJI W SIECIACH SĄDÓW

KRYSTYNA KOŁODKO\*

ALEKSANDRA LASKOWSKA-RUTKOWSKA\*\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.15/k.kolodko/a.laskowska-rutkowska

## WSTĘP

W latach 80. XX wieku rozpoczęły się w Polsce zmiany ekonomiczne oraz polityczne. Transformacje te zapoczątkowały gospodarkę wolnorynkową opartą na własności prywatnej. Natomiast transformacja społeczeństwa polskiego podyktowana była koniecznością dostosowania ówczesnej mentalności do zaakceptowania nowych reguł funkcjonowania w obszarze biznesu, obejmujących między innymi wprowadzenie zasad demokratycznych oraz nowych instytucji i procedur biznesowych, znanych wówczas w innych krajach, lepiej rozwiniętych gospodarczo<sup>1</sup>.

Wraz z implementacją nowych rozwiązań do funkcjonowania przedsiębiorstw i przedsiębiorców indywidualnych, nieodzownym był również rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych. To z kolei pociągało za sobą usprawnianie transferu zbiorów informacji oraz wiedzy, wpływających na sprawne funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz ich pozycjonowanie wśród innych podmiotów z danej branży, początkowo głównie w obszarze Europy, a stopniowo również i w świecie. Właściwe relacje oraz szybki i skuteczny przepływ informacji stały się czynnikami determinującymi rozwój ekonomiczny przedsiębiorstw. Okazało się również, że istotnym czynnikiem dla rozwoju całego systemu usprawniania jest komunikacja, zarówno w ujęciu horyzontalnym, jak i wertykalnym. Dlatego też jednym z głównych wyzwań skutecznego zarządzania przedsiębiorstwami jest obecnie modelowanie oraz ciągłe usprawnianie relacji międzyorganizacyjnych<sup>2</sup>.

---

\* dr, radca prawny, e-mail: krystyna.kolodko@rpkk.pl, ORCID: 0000-0003-4619-1351

\*\* prof. Uczelni Łazarskiego, dr hab., Kierownik Katedry Zarządzania i Marketingu, Dyrektor Centrum Logistyki i Innowacji, Wydział Zarządzania i Ekonomii Uczelni Łazarskiego, e-mail: a.laskowska@lazarski.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6241-9649

<sup>1</sup> S. Morawska, P. Banasik, *The Courts' Public Image – The Desired Direction of Change*, „International Journal for Court Administration” 2016, vol. 8, no. 1, October, s. 1.

<sup>2</sup> A. Nowicki, I. Chomiak-Orsa, *Integracja procesów informatycznych w układach sieciowych w kontekście wykorzystania modelu SOA*, „Informatyka Ekonomiczna (Business

Funkcjonowanie przedsiębiorstw w nowej rzeczywistości ekonomiczno-informacyjnej pokazało, że w wyniku generowania powiązań gospodarczych powstają pomiędzy nimi zależności i relacje, które tworzą wzajemnie przenikające się układy sieciowe. Problematyka implementacji sieci powiązań do modelu wzorcowo funkcjonującego przedsiębiorstwa wymaga zatem ciągłej koordynacji procesów biznesowych, obejmując ich kształt i formę, ponieważ powstające rozproszone struktury organizacyjne, bazujące na relacjach zarówno bezpośrednich, jak i wirtualnych, mogą stwarzać problemy organizacyjne, wpływając tym samym na prawidłowy przepływ informacji i zaburzając prawidłowe funkcjonowanie zarządzanej organizacji<sup>3</sup>.

Problematyka unowocześniania procesów zarządzania nie ominęła również sądów. Sady są quasi-przedsiębiorstwami: ich właściwe zarządzanie wpływa na ich sprawne funkcjonowanie, a to przekłada się na ilość rozpoznawanych spraw i prawidłową relację sąd–petenci. Istotne są również relacje pomiędzy interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Jakkolwiek wymiar sprawiedliwości nie ma na celu prowadzenia działalności ekonomicznej i działania członków grupy z jego obszaru nie mogą prowadzić do nawiązywania relacji biznesowych, to biorąc pod uwagę dążenie do poprawy jakości orzecznictwa oraz kreowania zaufania społecznego, nieodzownym jest tworzenie sprawnych sieci powiązań zarówno pomiędzy sądami, jak i sądami oraz organizacjami, z którymi sądy są zobligowane współpracować w zakresach określonych przepisami.

Na skutek wykorzystania wszystkich możliwości sprawnego funkcjonowania w sieci, w procesie podnoszenia sprawności wymiaru sprawiedliwości powinny być możliwe przede wszystkim: prosty dostęp do informacji na temat sposobu wszczęcia postępowania, stanu toczącego się już postępowania, zoptymalizowanie okresu oczekiwania na jego zakończenie i jakość wydawanych orzeczeń, a co za tym idzie – poprawa wizerunku wymiaru sprawiedliwości<sup>4</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest odniesienie wiedzy z obszaru zarządzania, dotyczącej sieci oraz dyfuzji innowacji w tychże, do problematyki dyfuzji innowacji w sieciach sądów.

W artykule zaprezentowano problematykę integracji biznesowych systemów procesowych do struktury powiązań sieciowych wymiaru sprawiedliwości. Omówione zostały relacje i sieci firm biorących udział w zarządzaniu oraz sieci funkcjonujących w strukturze wymiaru sprawiedliwości, a także problemy, jakie napotykają ich uczestnicy. Przedstawione zostały zaimplementowane rozwiązania IT w sieciach sądów.

Wskazano na potencjalne zagrożenia związane z funkcjonowaniem dobrowolnych sieci międzyorganizacyjnych oraz na wpływ pandemii COVID-19 na implementację nowych rozwiązań do poprawy funkcjonowania sądów w zarządzaniu oraz sieci wzajemnych relacji.

---

Informatics)" 2014, nr 1(31), s. 102, file:///C:/Users/Krystyna%20Ko%C5%82odko/Downloads/BI\_2013\_1\_31\_101to113.pdf (dostęp: 21.03.2021).

<sup>3</sup> Ibidem, s. 104.

<sup>4</sup> P. Banasik, *Kadra zarządzająca a zaufanie do wymiaru sprawiedliwości*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2014, nr 4 (33), s. 29.

## 1. RELACJE I SIECI FIRM W ZARZĄDZANIU

W 1993 roku<sup>5</sup> autorzy francuskiej grupy Strategor pisali, że: „Sieć nie jest jeszcze w literaturze menedżerskiej pojęciem w pełni określonym. Oznacza ono w równym stopniu nowoczesną formę organizacji, co i nowy styl zarządzania oraz nową formę zorganizowania stosunków między firmami. Stan ten świadczy głównie o zerwaniu z klasyczną teorią organizacji i zarządzania”<sup>6</sup>. W publikacjach z drugiej połowy lat 90. autorzy tacy jak: A.M. Brandenburger, B.J. Nalebuff<sup>7</sup> oraz J.M. Moore<sup>8</sup> skupiali się na strategii osiągnięcia przewagi konkurencyjnej dzięki zmobilizowaniu zasobów zlokalizowanych poza firmą, czyli dostępie do szerszej niż zasoby wewnętrzne sieci zasobów.

W latach późniejszych zjawisko współpracy w ramach sieci zajęło poczytne miejsce w wielu publikacjach. A.-P. de Man używa nawet pojęcia „gospodarka sieciowa” (ang. *Network Economy*)<sup>9</sup>. Również inni autorzy uważają, że formą organizacyjną przyszłości zapewniającą dostęp do potencjału w skali globalnej będą sieci firm.

Sieci międzyorganizacyjne stanowią kompozycję trzech głównych elementów: struktury, zawartości i zarządzania. Sieci tworzy dwóch lub więcej uczestników, przynajmniej częściowo autonomicznych, którzy przyczyniają się do rozwoju relacji wymiany zgodnie z pewnymi formami<sup>10</sup>.

Za korzyści działań w ramach sieci uznaje się:

- dostęp do nowych rynków, dzięki partnerom lokalnym;
- większą wydajność – staje się ona możliwa dzięki obniżeniu kosztów produkcyjnych; dzieje się tak poprzez wspólne inwestycje, np. budowanie zakładu produkcyjnego dla więcej niż jednej firmy;
- niższe ryzyko w sferze Badań i Rozwoju;
- dostęp do wyspecjalizowanych i komplementarnych kompetencji;
- zdolność do wyjścia naprzeciw indywidualnym oczekiwaniom klientów;
- zabezpieczenie się przed pozostaniem w tyle za najnowszymi rozwiązaniami technologicznymi;
- ustanawianie standardów;
- pozyskiwanie subsydiów i grantów rządowych, w ramach programów badawczo-rozwojowych<sup>11</sup>.

Wpływ nurtu „ekonomii sieciowej” oznacza zmianę światopoglądu „od koncentrującego się na statycznych relacjach, w których zysk jednej strony musi być

---

<sup>5</sup> Rok wydania pozycji w oryginale francuskim.

<sup>6</sup> Strategor, *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*, PWE, Warszawa 1995, s. 390.

<sup>7</sup> A.M. Brandenburger, B. Nalebuff, *Co-opetition*, New York 1996, s. 3.

<sup>8</sup> F. Moore, *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*, New York 1996, s. 4.

<sup>9</sup> *Knowledge Management and Innovation in Networks*, red. A.-P. de Man, Cheltenham 2008, s. 34.

<sup>10</sup> G. Nassimbeni, *Supply Chains: A Network Perspective*, w: *Understanding Supply Chains: Concepts, Critiques, and Futures*, red. W.S. New, R. Westbrook Oxford 2004, s. 46.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 13–14.

zrównoważony stratą drugiej, do światopoglądu akcentującego relacje dynamiczne, w których suma zysków i strat jest większa niż zero”<sup>12</sup>. Zgodnie z nowym światopoglądem, potencjał nie jest ustalony z góry, gdyż dzięki kooperacji można go szybko zbudować. „Istniejące zasoby, w tym informacja i wiedza, tracą wartość wobec przyptyków nowych pomysłów i doświadczeń”<sup>13</sup>. Do przyspieszonego budowania potencjału potrzebne są:

- dynamiczna specjalizacja, polegająca na skupieniu się na obszarach potencjału klasy światowej, rezygnacji z innych działań, i wykorzystanie jej jako platformy agresywnego wzrostu;
- dołączalność i koordynacja, oznaczające znajomość potencjału i zasobów innych firm oraz łączenie tego potencjału wraz ze swoim, aby wygenerować większą wartość dla klientów;
- wspomagane budowanie potencjału w ramach współpracy z innymi wyspecjalizowanymi firmami<sup>14</sup>.

Osiągnięcie wszystkich wymienionych innowacji jest możliwe poprzez połączenie wyspecjalizowanych zasobów poszczególnych organizacji i kooperację w wypracowywaniu nowych rozwiązań.

„Globalna współpraca prowadzi do zmiany sposobu, w jaki firmy i społeczeństwa wykorzystują wiedzę i zdolności do bycia innowacyjnym i do tworzenia wartości. Ma to istotny wpływ na niemal wszystkie sfery życia społecznego i wszystkie aspekty zarządzania. Powstaje nowy typ biznesu – taki, który jest otwarty na świat; współpracuje ze wszystkimi (szczególnie z klientami) przy wprowadzaniu innowacji; dzieli się zasobami, które do niedawna były pilnie strzeżone; wykorzystuje siłę globalnej współpracy i działa nie jak wielonarodowa, ale jak nowoczesna, prawdziwie globalna firma”<sup>15</sup>. Tę nową erę historii społeczno-gospodarczej autorzy określili mianem „Wikinonii”. Filary „Wikinonii” to: otwartość, partnerstwo, udostępnianie zasobów i działanie globalne<sup>16</sup>. Wszystkie one mają związek z kooperacją w ramach sieci.

Otwartość przejawia się w tworzeniu sieci społecznych, nawiązywaniu kontaktów oraz udostępnianiu zasobów. Tworzenie otwartych standardów w branży IT, którymi są między innymi system operacyjny Linux czy światowa sieć Internetu, są jej przykładami. „Transparentność”, czyli udostępnianie informacji korporacyjnym klientom, pracownikom, partnerom i innym zainteresowanym – to kolejny przejaw otwartości. Otwartość łamie podstawową zwyczajową regułę stosowaną w tradycyjnym zarządzaniu, którą jest ograniczanie dostępu do informacji podmiotom wewnętrznym i zewnętrznym.

Zasada partnerstwa obala prymat hierarchicznego modelu organizacyjnego. Partnerstwo oznacza uprawomocnienie pracowników, pochwałę pracy zespoło-

---

<sup>12</sup> J. Hagel III, J.S. Brown, *Organizacja jutra. Zarządzanie talentem, współpracą i specjalizacją*, Warszawa 2006, s. 16.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 18 i 37.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 44 i 55.

wej oraz samoorganizacji, a także współdecyzyjność. Jej wprowadzenie wiąże się z upadkiem dawnego, hierarchicznego świata zarządzania.

Udostępnianie zasobów stanowi konsekwencję stosowania zasady otwartości. Stosowanie jej skutkuje odejściem od pełnego strzeżenia własnych informacji, innowacji oraz własności intelektualnej. Zwolennicy tego rozwiązania podchodzą do własności intelektualnej w sposób dualny. Część – o strategicznym znaczeniu dla firmy – chronią, pozostała – dzieli się z innymi. Udostępnianie zasobów prowadzi do przyspieszenia innowacyjnych wdrożeń w skali całej branży. W ten sposób wszyscy uczestnicy gry rynkowej znajdują się na „fali wznoszącej” nowych rozwiązań.

Zasada działania na skalę globalną oznacza tworzenie prawdziwie uniwersalnych przedsiębiorstw. Nie istnieją w nich ani fizyczne, ani regionalne bariery i granice.

„Sieciowy paradygmat zarządzania” oznacza również, że:

- firmy muszą obecnie koncentrować się na dostarczaniu swoim klientom spersonalizowanych doświadczeń, gdyż generowanie wartości odbywa się właśnie w ten sposób; w związku z tym nawet w firmach mających miliony klientów „uwaga ogniskuje się na centralnej pozycji jednostki”<sup>17</sup>;
- żadna firma nie jest w stanie samodzielnie zapewnić swoim klientom unikalnego, spersonalizowanego doświadczenia w danym czasie. Z tego względu uwaga firm skupia się na dostępie do globalnego ekosystemu zasobów innych, wielkich i małych firm: „uwaga ogniskuje się na dostępie do zasobów, a nie na własności zasobów”<sup>18</sup>.

Ta wszechogarniająca transformacja biznesu może znaleźć swoje odzwierciedlenie również w sferze sądownictwa.

## 2. RELACJE I SIECI W SĄDOWNICTWIE

Przedsiębiorstwa funkcjonujące na zasadach otwartości w pewnym sensie podjęły już walkę z biurokracją w obszarze schematów organizacyjnych i otworzyły się na współpracę zespołową. Ma to na celu wyzwolenie twórczości pracowników i pozytywnego wpływania na ich związanie z jednostką, w ramach której tworzą zespoły organizacyjne, grupy zadaniowe i relacje współpracy w ramach danego projektu.

Nieco odmiennie funkcjonuje struktura sądownictwa powszechnego, która jest zbliżona do modelu zarządzania biurokratycznego, gdzie istotnym jest właściwe przygotowanie kadry menadżerskiej do wypełniania zadań mających na celu prawidłowe funkcjonowanie instytucji. Taki stan rzeczy oraz brak instrumentów zarządzania wiedzą były asumptami do rozpoczęcia prac nad przygotowaniem projektu pilotażowego, mającego na celu poprawę i usprawnienie przepływu informacji na płaszczyźnie tak wertykalnej, jak i horyzontalnej w strukturze wymiaru sprawiedliwości.

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 47.

W ramach implementowania nowych modeli zarządzania kadrami menadżerską w sądownictwie, został wdrożony projekt nowoczesnych metod zarządzania sądami powszechnymi, którym zostało objętych 59 sądów<sup>19</sup>. W jego zakresie identyfikowane są innowacje procesowe i organizacyjne, które po opisaniu wdrażane są w praktykę w jednostkach pilotażowych.

W trakcie realizacji projektu okazało się, że w sądownictwie brak jest mechanizmów wymiany informacji pomiędzy sądami, a także dzielenia się wiedzą, zarówno na poziomie makro, czyli w skali całej organizacji wymiaru sprawiedliwości, jak i w skali mikro, to jest w ramach danego sądu.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez J. Brdulaka organizacja, która jest zorientowana na zarządzanie wiedzą, lub inaczej ujmując – która jest oparta na wiedzy, powinna:

- być zorientowana procesowo,
- korzystać z doświadczenia swoich interesariuszy (wewnętrznych i zewnętrznych),
- posiadać kulturę organizacyjną wspierającą zarządzanie wiedzą,
- efektywnie wdrażać rezultaty uczenia się, czyli sprawnie zarządzać wiedzą<sup>20</sup>.

W przeciwieństwie do przedsiębiorstw nastawionych na realizację celów komercyjnych i tworzenie reguł, które mają doprowadzić do takiego rozwoju sieci, aby osiągnąć lepszy wynik ekonomiczny, zarządzanie wiedzą w sądownictwie ma na celu poprawę sprawności wymiaru sprawiedliwości<sup>21</sup>. Sieć w sądownictwie nie ma w swoim zakresie działalności celów ekonomicznych. Sądy są ukierunkowane przede wszystkim na zdobywanie wiedzy w celu sprawniejszego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i poprawy jakości wydawanych orzeczeń poprzez usprawnianie procesu orzekania sędziów i modernizowanie pracy personelu wspomagającego. W związku z tym istotnym dla sądownictwa jest wykształcenie i przygotowanie wykwalifikowanej kadry zarządzającej, która potrafiłaby wykorzystać wymianę doświadczeń i rozwiązań techniczno-organizacyjnych do rozwijania sieci partycypacyjnych łączących sądy. Sieć nowoczesnego zarządzania jednostkami wymiaru sprawiedliwości powinna zawierać następujące elementy składowe:

- relacje pomiędzy sądami o charakterze nieformalnym;
- autonomia decyzyjna sądów w sieci, w procesie współpracy;
- kooperacyjny charakter relacji pomiędzy sądami w sieci;
- zdefiniowany wspólny cel sądów do osiągnięcia w ramach współpracy;

---

<sup>19</sup> P. Banasik, *Kadra zarządzająca a zaufanie...*, op. cit., s. 56.

<sup>20</sup> J. Brdulak, *Wiedza w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Koncepcja. Filary. Dobre praktyki*, Warszawa 2012, s. 40.

<sup>21</sup> Z. Antczak, *Kapitał ludzki w strukturach wirtualno-sieciowych. Nowe role pracowników i menedżerów wiedzy*, Warszawa 2013; Ł. Małys, *Siła powiązań sieciowych w procesie internacjonalizacji a wyniki przedsiębiorstwa*, Warszawa 2013; W. Czakon, *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Warszawa 2012; S. Łobejko, *Przedsiębiorstwo sieciowe, zmiany uwarunkowań i strategii w XXI wieku*, Warszawa 2010, w: P. Banasik, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w strukturze sieci publicznej – możliwe interakcje*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2015, nr 2(59), s. 56.

- poczucie odrębności sądów w danej sieci wobec sądów znajdujących się na zewnątrz sieci<sup>22</sup>.

W ramach organizacji wymiaru sprawiedliwości daje się zdefiniować publiczne międzyorganizacyjne sieci sądowe, które można przedstawić jako układ współdziałania niezależnych pod względem organizacyjno-prawnym organizacji, oparty na wspólnej bazie do wymiany doświadczeń i stałej trwającej w czasie współpracy<sup>23</sup>. Z tego też względu, rozważając usieciowienie wymiaru sprawiedliwości, istotna jest koordynacja wzajemnych działań<sup>24</sup>. W tym też ujęciu, do budowania relacji z interesariuszami zewnętrznymi i wewnętrznymi oraz dążenia w tym obszarze do konsolidacji działań uczestników mających wspólne cele polegające na wzajemnym transferze wiedzy, istotny jest aspekt pozaorzeczniczy.

## 2.1. SIECI ORGANIZACYJNE W SĄDOWNICTWIE

W ramach wymiaru sprawiedliwości można wyróżnić sieci regulacyjne i dobrowolne<sup>25</sup>.

### 2.1.1. SIECI REGULACYJNE

Do sieci regulacyjnych, wynikających z organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości i ustawowych kompetencji sądów, zalicza się:

1. sądy rejonowe tego samego okręgu,
2. sądy rejonowe tego samego okręgu i sąd okręgowy,
3. sądy rejonowe, sądy okręgowe tej samej apelacji i sąd apelacyjny,
4. sądy, Krajową Radę Sądownictwa, Sąd Najwyższy, Ministerstwo Sprawiedliwości<sup>26</sup>.

Pierwsza sieć regulacyjna jest siecią zamkniętą w ramach właściwości jednego sądu okręgowego i cechują ją słabe powiązania relacyjne. Dlatego też nie może w jej ramach powstać typowa sieć międzyorganizacyjna, tylko dojdzie do wykształcenia typowej grupy praktyków o podobnych cechach, zadaniach i funkcjach, wymieniających się doświadczeniami i wiedzą. Członkowie tej grupy nie są od siebie zależni i nie stanowią dla siebie wzajemnie konkurencji, dlatego też mają równą wobec siebie pozycję.

Druga sieć funkcjonuje już jako sieć zamknięta, gdzie jej sprawność zależy od głównego aktora, jakim jest sąd okręgowy sprawujący tu rolę centralnego koordynatora według zasad typowego socjogramu<sup>27</sup>. Członkowie tej sieci spotykają się na naradach i szkoleniach, a takie spotkania praktyków prowadzą w konsekwencji do wymiany wiedzy i poprzez to – do ujednociania i usprawniania technik

<sup>22</sup> Ibidem, s. 58.

<sup>23</sup> P. Banasik, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości...*, op. cit., s. 56.

<sup>24</sup> K. Łobos, *Organizacja sieciowa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, red. R. Krupski, Warszawa 2005, s. 170.

<sup>25</sup> P. Banasik, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości...*, op. cit., s. 58.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> J. Moreno, *Who Shall Survive?*, New York 1978, s. 6.



zarządczych<sup>28</sup>. Natomiast prezes sądu okręgowego ma za zadanie sprawowanie wewnętrznego nadzoru administracyjnego wobec podległych mu służbowo sądów rejonowych, polegającego między innymi na badaniu sprawności postępowania, prawidłowości przydzielania spraw poszczególnym orzekającym i sprawdzania poziomu ich obciążenia<sup>29</sup>. Ponieważ taka sieć funkcjonuje w sposób zbliżony do wspólnoty praktyków, zdaniem A. Jashapara do podniesienia efektywności pracy tej sieci niezbędne są następujące czynniki<sup>30</sup>:

- wydarzenia i imprezy integrujące wspólnotę;
- przywództwo – wspólnota powinna mieć różnego typu liderów; koordynatora wspólnoty, przodowników myśli i pionierów;
- łatwość kontaktu – rozwiązania ułatwiające podtrzymywanie kontaktów, a przez to umacniające wzajemne zaufanie i inicjujące dialog;
- odpowiednią wielkość – liczba członków musi być odpowiednia, nie może być zbyt duża, bo to prowadzi do osłabienia zaangażowania i zainteresowania;
- projekty edukacyjne, czyli organizacja procesów doskazywania personelu;
- artefakty – dokumenty, narzędzia, opowieści, symbole i witryny internetowe<sup>31</sup>.

Kolejna analizowana sieć, składająca się z sądów rejonowych, okręgowych tej samej apelacji i sądu apelacyjnego jest siecią zamkniętą i również zalicza się do sieci o niewielkich powiązaniach relacyjnych. Zdaniem P. Kordela jest to typ sieci scentralizowanej, z kilkoma ośrodkami władzy: jednym silniejszym, dominującym (sąd apelacyjny), oraz kilkoma słabszymi (sądy okręgowe powiązane z sądami rejonowymi)<sup>32</sup>. Sąd apelacyjny jako podmiot o najsilniejszej pozycji centralnej koordynuje działaniami pozostałych aktorów sieci. W jej ramach dochodzi do sprawowania przez prezesa sądu apelacyjnego wewnętrznego nadzoru administracyjnego i sądów okręgowych nad sądami podlegającymi im służbowo. Zasadniczą rolę dominującą sprawuje tu prezes sądu apelacyjnego, który powołuje i odwołuje prezesów sądów rejonowych. Ponadto koordynuje działaniami podlegających mu sądów, a także sprawuje nad nimi działania nadzorcze. Podczas spotkań i narad prezesów sądów w ramach tej sieci dochodzi do wymiany istotnych informacji mających znaczenie dla poprawienia koordynacji działań sądów oraz, poprzez to, do ujednociania zarówno wiedzy, jak i technik zarządczych. Takie działania w ramach sieci mogą ją kwalifikować do grupy sieci funkcjonującej jako nieformalna wspólnota praktyków.

Ostatnia sieć regulacyjna to grupa składająca się z sądów, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego i Ministerstwa Sprawiedliwości. Ta sieć również charakteryzuje się słabymi relacjami pomiędzy jej uczestnikami, a jej sprawne funkcjonowanie zależy od organizacji zadań w ramach głównych centrów koordynacyjnych, jakimi są Krajowa Rada Sądownictwa, Ministerstwo Sprawiedliwości

---

<sup>28</sup> D. Sześciło (red.), A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 170 i n.

<sup>29</sup> P. Banasik, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości...*, op. cit., s. 59.

<sup>30</sup> E.C. Wenger, *Communities of Practice and Social Learning Systems*, „Organization” 2000, no. 2(7), s. 225–246, <http://dx.doi.org/10.1177/135050840072002>, s. 34 (dostęp: 20.03.2021).

<sup>31</sup> A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2011, s. 12.

<sup>32</sup> P. Kordel, *Zarządzanie sieciami międzyorganizacyjnymi*, Katowice 2010, s. 23.

ści oraz Sąd Najwyższy. Ponieważ są to podmioty posiadające niezależne pozycje i ustawowo określone zadania, ich pozycja w sieci jest strukturalnie ekwiwalentna. Zdaniem R.S. Burtsa o takiej sytuacji można mówić, kiedy jeśli dwóch lub więcej aktorów w sieci zajmuje podobną pozycję, mając porównywalne więzi w ramach swoich sieci<sup>33</sup>. Funkcjonujące w ramach tej sieci sądy, podobnie jak w poprzednich sieciach, nie muszą mieć ze sobą styczności. Jednakże taka występuje w związku z koniecznością spotykania się w ramach narad, szkoleń czy innego typu spotkań. I tu również dochodzi do wymiany informacji, doświadczeń oraz wiedzy, co jest mechanizmem ujednolicania działań koordynacyjnych oraz informacji o funkcjonowaniu aktorów mechanizmu wymiaru sprawiedliwości.

W związku z faktem, że funkcjonujące w sądownictwie sieci są mało elastyczne i głównie wypełniają zadania ustawowe, zdaniem J. Lichtarskiego trudno jest tu mówić o typowej dla sieci tradycyjnej współpracy oraz działań zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów<sup>34</sup>.

### 2.1.2. SIECI DOBROWOLNE W SĄDOWNICTWIE

Do sieci dobrowolnych zalicza się:

- sądy rejonowe położone w różnych obszarach sądów okręgowych i/lub sądy okręgowe i/lub sądy apelacyjne,
- sądy (różnych szczebli) i korporacje prawnicze,
- sądy i organizacje współpracujące z sądem (mediatorzy, służba więzienna, służba kuratorska, ławnicy, biegli, Państwowa Inspekcja Pracy, Służba Celna, miejskie i powiatowe ośrodki pomocy społecznej, rejonowe i powiatowe urzędy pracy, zakłady poprawcze itp.),
- sądy, ośrodki akademickie oraz szkoły i organizacje działające na rzecz szerzenia świadomości prawnej wśród młodzieży szkolnej i akademickiej,
- sądy będące częścią różnych systemów prawnych bez względu na umiejscowienie ich w tym systemie,
- sądy i organizacje pozarządowe (NGO)<sup>35</sup>.

Sieci dobrowolne są mniej sformalizowane i sztywne niż sieci regulacyjne. W ich ramach dochodzi do przemieszczania się poszczególnych aktorów; I. Lipowicz słusznie zauważyła, że stałe komunikowanie się różnych organów administracji według przynależności branżowej, kooperacja, wymiana doświadczeń, opracowanie listy dobrych praktyk, wreszcie wymiana doświadczeń w ramach

---

<sup>33</sup> R.S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, MA 1992, s. 16; A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak, *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, Warszawa 2011, s. 41.

<sup>34</sup> J. Lichtarski, *Teoretyczne i praktyczne problemy integracji gospodarczej przedsiębiorców*, w: *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, red. J. Lichtarski, Warszawa 1992, s. 56; por. T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 14.

<sup>35</sup> P. Banasik, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości...*, op. cit., s. 58.

kontroli i audytu przynoszą nową jakość strukturalną. Struktury „wypełniają się” niejako same normami soft law, wyjaśnieniami, pomocą techniczną, instrukcjami<sup>36</sup>.

Takim zadaniom został powierzony, wspominany wcześniej, program pilotażowy, w ramach którego miała zostać wypracowana nowa jakość zarządzania sądami powszechnymi<sup>37</sup>. W ramach tego programu eksperci zewnętrzni identyfikowali innowacje procesowe, organizacyjne i społeczne, a następnie przygotowali je do wdrażania w grupie sądów objętych programem. Program obejmował również spotkania i szkolenia osób odpowiedzialnych za wdrażanie rezultatów poszczególnych punktów programu. Potwierdziło się, że również w tych sieciach, podobnie jak w regulacyjnych, powstawały nieformalne dobrowolne wspólnoty praktyków wymieniających swoje doświadczenia i wiedzę. Działania te i analiza systemu zarządzania sądami powszechnymi w ramach programu pokazały, że w tym obszarze brakuje mechanizmów wymiany informacji, dlatego trudno jest wypracować skuteczny jednolity program operacyjny dla optymalnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

W koncepcji dobrowolnej sieci międzyorganizacyjnej nie mieści się możliwość pozaustawowej decentralizacji zadań i częściowego przekazywania ich innym podmiotom, tak jak ma to miejsce w sieciach sektora publicznoprawnego. Przekazywanie zadań może odbywać się jedynie na podstawie delegacji ustawowej, tak jak stało się w przypadku przekazania części uprawnień sądu – notariuszom, i mieć oparcie we właściwych regulacjach. Potwierdza to jedną z podstawowych zasad biurokracji, stanowiącą o odrębności interesów publicznych i prywatnych w sferze wymiaru sprawiedliwości<sup>38</sup>.

W ramach uzyskiwania wiedzy na temat rozwiązań informacyjno-komunikacyjnych ułatwiających obywatelom dostęp do sądów przeprowadzony został inny projekt, na podstawie badań własnych autora. Projekt miał na celu ocenę funkcjonowania Portali Informacyjnych Sądów Powszechnych pod kątem ich wykorzystania oraz zbadanie poziomu satysfakcji użytkowników z informacji uzyskanych za pośrednictwem tego systemu<sup>39</sup>. Pokazał wiele niedoskonałości ich funkcjonowania, pomimo już kilkunastoletniego doświadczenia we wdrażaniu technologii w komunikacji z wymiarem sprawiedliwości na odległość. Okazało się, że

---

<sup>36</sup> I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, r. LXX, z. 1, s. 6.

<sup>37</sup> P. Banasik, *Wspólnoty praktyków w organizacji wymiaru sprawiedliwości – nowoczesny model doskonalenia zawodowego dla kadry zarządzającej sądownictwa*, „E-mentor” 2014, nr 5 (57), <http://www.e.mentor.edu.pl/arttykul/index/numer/57/id/1143> (dostęp: 20.04.2021). Autor jest współautorem dobrych praktyk w ramach programu pilotażowego wdrażanego w 59 sądach pilotażowych: „Poprawa wizerunku sądu”, „Sąd w otoczeniu społecznym”, „Sąd jako organizacja samoucząca się”.

<sup>38</sup> P. Banasik, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości...*, op. cit., s. 58.

<sup>39</sup> E. Mikołajczuk, *Analiza funkcjonowania Portali Informacyjnych Sądów Powszechnych, Analizy wymiaru sprawiedliwości*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020. Dane z Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości na wniosek Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości [https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/02/IWS\\_Miko%C5%82ajczuk-E.\\_Analiza-funkcjonowania-Portali-Informacyjnych-S%C4%85d%C3%B3w-Powszechnych.pdf](https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/02/IWS_Miko%C5%82ajczuk-E._Analiza-funkcjonowania-Portali-Informacyjnych-S%C4%85d%C3%B3w-Powszechnych.pdf) (dostęp: 15.03.2021).

pomimo implementowania nowych rozwiązań, większość spraw rozpoznawana jest w sposób tradycyjny, bazując na aktach w wersji papierowej, korespondencji za pośrednictwem tradycyjnej poczty oraz posiedzeń wymagających osobistego stawiennictwa uczestników na sali rozpraw<sup>40</sup>. Dużym problemem jest w dalszym ciągu brak jednolitości w wykorzystywanych rozwiązaniach informatycznych w niektórych sądach. Okazało się, że powszechnie dostępne usługi przez Internet, takie jak Elektroniczne Postępowanie Upominawcze, Krajowy Rejestr Sądowy czy Księgi Wieczyste, „są rozproszone, a ich interfejsy i zasady użytkowania znacznie się od siebie różnią”<sup>41</sup>. Badania pokazały również, że dużą niedogodnością jest brak możliwości składania wniosków i pism procesowych za pośrednictwem Portalu oraz brak możliwości kontaktu z sądem z poziomu systemu, a także brak dostępu do akt postępowania w formie zdigitalizowanej<sup>42</sup>.

### 2.1.3. WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA FUNKCJONOWANIE SĄDÓW W POLSCE

Przykładem innowacji wprowadzonych do sieci sądów stały się rozwiązania wymuszone siłą wyższą, czyli ogłoszeniem pandemii. Była to w pewnym znaczeniu weryfikacja stanu sprawności informatycznej polskiego wymiaru sprawiedliwości. Dostęp do sądów za pomocą Internetu i uzyskiwanie podstawowych informacji na temat toczącego się postępowania został w bardzo krótkim czasie zweryfikowany i w takim samym tempie w dalszym ciągu jest modyfikowany<sup>43</sup>. Proces ten rozpoczął swój przyspieszony bieg w marcu 2020 roku, od dnia wprowadzenia stanu epidemiologicznego rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 433) w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 491) w sprawie ogłoszenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. Spowodowało to przede wszystkim ograniczenie bezpośredniego dostępu do budynków sądu oraz konieczność wprowadzenia w jak najkrótszym czasie rozwiązań informacyjno-komunikacyjnych, które miały zapewnić ciągłość procesu orzeczniczego oraz nieprzerwane przeprowadzanie rozpraw sądowych.

Czas pokazał, że największy wpływ na upowszechnianie wiedzy o informatycznych możliwościach pozyskiwania dostępu do informacji o toczących się postępowaniach sądowych mają pracownicy Biura Obsługi Interesantów (BOI)<sup>44</sup>, którzy są „pierwszą linią kontaktową” w relacji sąd–petent. W dniu 23 kwietnia 2020 r.

---

<sup>40</sup> B. Pilitowski, w: *Sądy dostępne przez Internet Lekcje z Polski i 12 krajów świata*, red. B. Pilitowski, B. Kociołowicz-Wiśniewska, Toruń 2020, s. 20, <https://www.oirp.warszawa.pl/wp-content/uploads/2020/09/S%C4%85dy-dost%C4%99pne-przez-Internet-Raport-FCWP-wersja-0.9.pdf> (dostęp: 15.03.2021).

<sup>41</sup> Ibidem, s. 87.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 83.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Rozdział 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. z 2019 r., poz. 1141 ze zm.

BOI funkcjonowały w 273 sądach powszechnych, w 4 sądach działały Punkty Obsługi Interesanta, a w 11 – Punkty Informacyjne. Ponadto w 5 sądach, w których nie zostały utworzone BOI, obsługą interesantów zajmowały się BOI innego sądu<sup>45</sup>. W uznaniu potrzeby informatyzacji i poprawy jakości i wprowadzenia nowych rozwiązań technologicznych w tym obszarze, od 2018 roku prowadzony jest projekt pod nazwą *Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym*. Termin zakończenia został zaplanowany na 31 października 2021 r.<sup>46</sup> z powodu konieczności modyfikacji jego pierwotnych założeń spowodowanych ograniczeniami wprowadzonymi przez pandemię. Myślą przewodnią projektu jest „podniesienie jakości obsługi interesanta i sposobu komunikacji w sądownictwie, a poprawa sprawności i zwiększenie spójności działania służb sądowych pozytywnie wpłynie na stopień zadowolenia i postrzeganie sądownictwa przez obywatela”<sup>47</sup>.

Niewątpliwie istotna w okresie pandemii okazała się – zapoczątkowana kilka lat wcześniej – potrzeba publikowania klarownych informacji na stronach internetowych sądu, będących jednocześnie stroną Biuletynu Informacji Publicznej, na której umieszczane są, zgodnie z Ustawą z dnia 6 września 2001 r.<sup>48</sup> o dostępie do informacji publicznych, określone w niej dane<sup>49</sup>. Strony sądów są ważnym instrumentem informacyjnym oraz elementem kształtującym wizerunek sądu, dlatego istotnym jest przekazywanie publikowanych tam informacji w sposób czytelny dla osób, które nie korzystają na co dzień z portali z obszaru wymiaru sprawiedliwości<sup>50</sup>, zgodnie z zasadami Podręcznika Użytkownika Portalu Informacyjnego wydanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Tam Portal Informacyjny Sądów Powszechnych określa się jako „system umożliwiający dostęp uprawnionym lub upoważnionym podmiotom do informacji o sprawach toczących się przed sądami powszechnymi za pośrednictwem Internetu, do którego posiadaczem autorskich praw majątkowych oraz praw zależnych jest Skarb Państwa”<sup>51</sup>.

Czas ograniczenia fizycznego dostępu do budynków sądów przyniósł również inne rozwiązania. Niektóre sądy w Polsce, wzorem Stanów Zjednoczonych czy Kanady, gdzie w czasie pandemii rozprawy były transmitowane przez kanał

---

<sup>45</sup> E. Mikołajczuk, *Analiza funkcjonowania Portalu Informacyjnych Sądów Powszechnych*, op. cit., s. 8.

<sup>46</sup> *Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesantów w sądownictwie powszechnym*, Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wdrozenie-standardow-obslugi-interesantow> (dostęp: 15.03.2021).

<sup>47</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>48</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.

<sup>49</sup> S. Kotecka, *Obywatelski wymiar e-sądownictwa w Polsce. O wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych w relacji interesanta z sądem*, Warszawa 2014, s. 4, [https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/PPIO/Obywatelski\\_wymiar\\_e\\_sadownictwa\\_w\\_Polsce.pdf](https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/PPIO/Obywatelski_wymiar_e_sadownictwa_w_Polsce.pdf) (dostęp: 15.03.2021).

<sup>50</sup> *Komunikacja i wizerunek sądów. Zbiór dobrych praktyk dla sądów powszechnych*, Ministerstwo Sprawiedliwości, s. 8, <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/strategia/komunikacja/download,2955,0.html> (dostęp: 15.03.2021).

<sup>51</sup> *Podręcznik Użytkownika Portalu Informacyjnego*, Ministerstwo Sprawiedliwości, s. 7, [https://portal.wroclaw.sa.gov.pl/zalacznik/Instrukcja\\_PI.pdf](https://portal.wroclaw.sa.gov.pl/zalacznik/Instrukcja_PI.pdf) (dostęp: 18.03.2021).

YouTube, podjęty próbę publikowania filmów z ogłaszania wyroków<sup>52</sup>, nie naruszając przy tym art. 45 ust. 2 Konstytucji RP<sup>53</sup>. Niektóre sądy dla ułatwienia obywatelom dostępu do informacji dotyczących wymiaru sprawiedliwości uruchomiły połączenia internetowe z pracownikami sądu, z podziałem na działy: Biuro Obsługi Interesantów; Zapytania o karalność; Krajowy Rejestr Sądowy; Rejestr Zastawów; Upadłości i restrukturyzacje oraz Księgi wieczyste<sup>54</sup>. Istotną niedoskonałością proponowanych rozwiązań jest w dalszym ciągu brak możliwości przesyłania pism przez system ePUAP, Portal Informacyjny czy przez zwykłą pocztę elektroniczną. Pomimo tego że pomysł taki trafiał do projektów nowelizacji ustawy antykrzyzowej, za każdym razem wycofywano się z niego na etapie prac parlamentarnych<sup>55</sup>.

Natomiast niezwykle pomocne okazało się wprowadzenie rozpraw poza siedzibą sądów, przy pomocy wideokonferencji<sup>56</sup>, które jako forma budzą wiele kontrowersji: od kwestii możliwości wycieku ich treści do szerszej publiczności, poprzez trudności oceny wiarygodności świadka przesłuchiwanego w taki sposób, aż do kwestii powstawania zakłóceń, czy wręcz przerwania transmisji. Wnioski z przeprowadzonych badań pokazały, że formuła wideokonferencji nie zawsze przekłada się na budowanie wzajemnego zaufania jej uczestników<sup>57</sup>. Ponadto biorąc pod uwagę doświadczenia rosyjskie, gdzie negatywne skutki procesowe obciążają stronę, która doznała technicznych problemów wideokonferencji, można wysnuć wnioski, że brak doskonałych narzędzi do zdalnego przeprowadzania procesu może stanowić ograniczenie prawa do sądu i zagrożenie sprawiedliwości procesowej wynikającej z art. 6 EKPC<sup>58</sup>. Należałoby zatem w dalszym ciągu pracować nad udoskonalaniem narzędzi teleinformatycznych służących do właściwego działania procesów sądowych przeprowadzanych na odległość.

#### 2.1.4. SIECI W SĄDOWNICTWIE UNIJNYM

W ramach transgranicznej współpracy między sądami i organami sądowymi państw Unii Europejskiej celem jest dążenie do ujednoczenia przepisów, wspieranie pewności prawa i przewidywalności sytuacji prawnych<sup>59</sup>. Tworzone są sieci międzyorgani-

---

<sup>52</sup> *Sądy dostępne...*, op. cit., s. 5.

<sup>53</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 45 ust. 2: „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”.

<sup>54</sup> *Usługa Czat. Sąd Rejonowy w Białymstoku*, <https://www.bialystok.sr.gov.pl/aktualnosc/541-usługa-czat-na-stronie-internetowej-sadu> (dostęp: 18.03.2021).

<sup>55</sup> Dz.U. poz. 875 ze zm.

<sup>56</sup> Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (obecnie tekst jedn. Dz.U. poz. 1842 ze zm.).

<sup>57</sup> *Sądy dostępne...*, op. cit., s. 4.

<sup>58</sup> Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

<sup>59</sup> *Przewodniki dla prawników praktyków. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej*, dostępne na: [https://e-justice.europa.eu/content\\_ejn\\_s\\_publications-287--maximize-pl.do](https://e-justice.europa.eu/content_ejn_s_publications-287--maximize-pl.do) (dostęp: 14.02.2021).

zacyjne, które mają za zadanie implementację rozwiązań unijnych do regionalnych systemów prawnych, gdzie idealną sytuacją jest implementacja wprost, czyli przeniesienie danego rozwiązania bezpośrednio na grunt innego państwa. Zdaniem B. Woźniak-Sobczaka przy takich zadaniach istotna jest współpraca uczestników sieci zapewniająca wymianę informacyjną na bazie wzajemnego zaangażowania i wspólnych poszukiwań efektywnego rozwiązywania ewentualnych problemów<sup>60</sup>. Natomiast osiągnięcie wspólnych celów w ramach sieci międzyorganizacyjnej postrzegane przez pryzmat efektywności ma sens wtedy, gdy każdy aktor sieci osiąga efekty końcowe współmierne do ponoszonych nakładów<sup>61</sup>. Tego samego zdania jest również P. Klimas, która podkreśla konieczność właściwej konfiguracji mechanizmów współpracy w celu ograniczania kosztów i wypracowywania oczekiwanych wymiernych efektów oraz osiągania korzyści poprzez synergię pomiędzy podmiotami<sup>62</sup>.

Zgodzić się należy z B. Woźniak-Sobczak, że dla najbardziej korzystnej i wszechstronnej współpracy międzyorganizacyjnej w wymiarze sprawiedliwości powinny zostać spełnione następujące warunki:

1. występowanie komplementarności strategicznej (choć o różnym natężeniu) między stronami;
2. trwałe lub długoterminowe występowanie osłabienia organizacyjnego i wizerunkowego (osłabienia siły oddziaływania) partnerów sieci sądowej w porównaniu z liderami w Unii Europejskiej;
3. przeświadczenie o możliwości zwiększania kompetencji i jednoczesnej ochrony własnych umiejętności<sup>63</sup>.

Aktem prawnym, który można nazwać kamieniem milowym na drodze do osiągnięcia porozumienia co do konieczności wypracowania mechanizmu wymiany informacji prawnych pomiędzy państwami członkowskimi, było Wspólne Działanie Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Sieci Sądowej (ESS)<sup>64</sup>. Na podstawie podjętych zobowiązań państwa członkowskie zostały objęte siecią sądowych punktów kontaktowych. Każde państwo członkowskie zobowiązało się do utworzenia na swoim terytorium co najmniej jednego takiego punktu, w celu zapewnienia skutecznego oddziaływania Sieci na obszarze tego państwa<sup>65</sup>. Podstawowym zadaniem Europejskiej Sieci Sądowej jest nawiązywanie

---

<sup>60</sup> B. Woźniak-Sobczak, *Stymulatory i destrukторы tworzenia wartości sieci przedsiębiorstw w przestrzeni sieciowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 736, s. 295.

<sup>61</sup> S.H. Park, D. Zhou, *Heterogeneity and Competitive Dynamics in Alliance Formation*, „Academy of Management Review” 2005, no. (30)3, s. 531–554, <http://dx.doi.org/10.5465/AMR.2005.17293697> (dostęp: 25.04.2021).

<sup>62</sup> P. Klimas, *Analiza sieciowa w naukach o zarządzaniu*, w: *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, red. W. Czakon, Warszawa 2013, s. 233.

<sup>63</sup> B. Woźniak-Sobczak, *Stymulatory i destrukторы...*, op. cit., s. 293.

<sup>64</sup> European Judicial Network, Wspólne Działanie Rady 98/428/WS i SW, The European Union's Judicial Cooperation Unit, utworzona na podstawie art. 31 Traktatu o Unii Europejskiej, Decyzją Rady UE z dnia 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Eurojustu oraz Decyzją Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Eurojustu: <https://www.state.gov/subjects/european-unions-judicial-cooperation-unit-eurojust/> (dostęp: 25.04.2021).

<sup>65</sup> A. Tosik, *Europejska Sieć Sądowa jako element unijnej współpracy sądowej w sprawach karnych*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2009, t. XXV, no. 3165, s. 192.

współpracy pomiędzy punktami znajdującymi się w tych państwach, organizowania spotkań oraz stałe dostarczanie aktualnych informacji ogólnych zgodnie z procedurami zapisanymi w art. 8 Wspólnego Działania Rady<sup>66</sup>.

ESS jest pierwszym organem współpracy państw w tym obszarze, który faktycznie funkcjonował, a nie tylko istniał formalnie. Mając na uwadze różnorodność osób współdziałających w organach wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw, podczas tworzenia Sieci wzięto pod uwagę zasady konstytucyjne, tradycje prawne oraz struktury organizacyjne wymiaru sprawiedliwości funkcjonujące w każdym państwie, wszystko przy uwzględnianiu cech charakterystycznych danego systemu, prawnego<sup>67</sup>. Szczególnie istotnym dla tworzenia platformy do dyskusji na temat praktycznych i prawnych problemów dotyczących współpracy sądowej jest potrzeba regularnych spotkań personelu punktów kontaktowych w celu wymiany doświadczeń dotyczących działania Sieci. W tym celu państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić znajomość języka Unii Europejskiej członkom personelu punktów kontaktowych<sup>68</sup>.

Zjawisko usieciowienia sądownictwa jest relatywnie nowe, ale na tyle skuteczne, że w obliczu realnych zagrożeń dla funkcjonowania sądów jest to konstruktywna i oczekiwana forma współpracy, zwłaszcza że w tym przypadku inicjatywa pochodzi od dołu struktury sieci<sup>69</sup>. A jest to szczególnie cenne dla zidentyfikowania realnych problemów dotyczących funkcjonowania sądów, w celu poprawienia efektywności ich pracy.

W sieciach organizacji biznesowych istotną rolę odgrywa sposób zarządzania rozprzestrzenianiem się innowacji, gdyż to innowacje decydują w dużej mierze o ich sukcesie. W kolejnej części opracowania omówiono kwestie dyfuzji innowacji opisane w literaturze przedmiotu z obszaru zarządzania, z intencją rozważenia możliwości ich przeniesienia na grunt sieci sądów.

### 3. PROCES INNOWACYJNY I DYFUZJA INNOWACJI

#### 3.1. PROCES INNOWACYJNY

Pojęcie „dyfuzja innowacji” jest komponentem szerszego terminu „proces innowacyjny”.

M.T. Hansen i J. Birkinshaw uważają, że proces innowacji składa się z trzech faz: powstania idei, jej konwersji oraz dyfuzji<sup>70</sup>. Na etapie powstawania idei trzeba podjąć decyzję, czy powstaje ona wewnątrz danej jednostki firmy, czy na skutek współpracy pomiędzy różnymi jednostkami firmy, czy

---

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> P. Wawrzyk, *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2007, s. 149.

<sup>68</sup> A. Tosik, *Europejska Sieć Sądowa...*, op. cit., s. 195.

<sup>69</sup> P. Banasik, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości...*, op. cit., s. 64.

<sup>70</sup> M.T. Hansen, J. Birkinshaw, *The Innovation Value Chain*, „Harvard Business Review” 2007, June, s. 1.



też jako rezultat współpracy z partnerami spoza firmy. Na etap konwersji składają się wybór dobrze rokujących innowacji oraz rozwinięcie idei w gotowy efekt. Etap dyfuzji oznacza rozprzestrzenianie idei w organizacji. Autorzy zwracają uwagę na niemożność wypracowania uniwersalnych rozwiązań dla wszystkich organizacji, gdyż każda organizacja natrafia na własne wyzwania w tym obszarze<sup>71</sup>.

E. Rogers w procesie innowacji w organizacji wyróżnia dwie fazy: inicjację i implementację. W skład fazy inicjacji wchodzi: ustalanie porządku (ang. *agenda setting*) i dopasowywanie (potrzeb organizacji i innowacji). W skład fazy implementacji wchodzi: redefiniowanie/restrukturyzowanie, wyjaśnianie i upowszechnienie (ang. *routinizing*). Redefiniowanie oznacza dostosowywanie innowacji do specyficznych potrzeb organizacji. Wyjaśnianie to etap, gdy nowa idea stopniowo zaczyna być zrozumiała dla członków organizacji. Upowszechnienie ma miejsce, gdy „innowacja jest inkorporowana do regularnych aktywności organizacji i traci swoją odrębną indywidualność”<sup>72</sup>.

W uznawanej za klasykę książce o dyfuzji innowacji autorstwa E. Rogers występuje także pojęcie „proces innowacyjno-decyzyjny”, definiowany jako „aktywność polegająca na poszukiwaniu i przetwarzaniu informacji, gdzie motywacją jednostki jest redukcja niepewności dotyczących korzyści i niekorzyści płynących z innowacji”<sup>73</sup>. Rogers koncentruje się na psychologiczno-socjalnym aspekcie procesu adaptacji innowacji i to do momentu „potwierdzenia” słuszności decyzji dotyczącej adaptacji. Z uwagi na duże znaczenie aspektów psychologicznych dla dyfuzji innowacji, warto je przedstawić nieco bardziej szczegółowo. Proces innowacyjno-decyzyjny składa się z pięciu etapów: wiedzy, perswazji, decyzji, implementacji, potwierdzenia. Cztery z pięciu faz procesu innowacyjno-decyzyjnego dotyczą aspektów mentalnych i emocjonalnych procesu decyzyjnego.

Na etapie wiedzy osoba dowiaduje się o istnieniu innowacji. Stara się znaleźć odpowiedzi na pytania: na czym polega innowacja, jak i dlaczego działa<sup>74</sup>. Po etapie wiedzy następuje etap perswazji. Etap ten polega na formowaniu poglądu na temat innowacji, przy czym nie musi on bezpośrednio prowadzić do przyjęcia bądź odrzucenia innowacji<sup>75</sup>. Na podstawie zdobytej wiedzy jednostka kształtuje swój pogląd na temat adopcji innowacji. Etap wiedzy ma charakter kognitywny, etap perswazji – charakter emocjonalny.

Etap decyzji polega na podjęciu przez jednostkę decyzji o adopcji lub odrzuceniu innowacji. Grupa osób z otoczenia osoby decyzyjnej może wpływać na jej zachowanie i ewentualną zmianę decyzji odnośnie do adopcji innowacji.

U Rogers adopcja oznacza pełne wykorzystanie innowacji – co nie zawsze ma miejsce w opracowaniach innych autorów. Etap implementacji jest etapem, na którym innowacja jest wdrażana do praktyki. Na tym etapie pojawia się również

---

<sup>71</sup> Ibidem, s. 122.

<sup>72</sup> E.M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, wyd. 5, New York 2003, s. 428–429.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 172.

<sup>74</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>75</sup> Ibidem, s. 176.

reinwencja, czyli „stopień, w jakim innowacja jest zmieniana lub modyfikowana przez uczestnika procesu adopcji i implementacji”<sup>76</sup>.

Etap potwierdzenia polega na poszukiwaniu przez jednostkę uzasadnienia słuszności swojej decyzji o wdrożeniu innowacji. Może zdarzyć się, że na skutek negatywnych opinii własnych i otoczenia adopcja innowacji nie będzie kontynuowana bądź też zostanie zastąpiona inną. Poglądy E. Rogers charakteryzują się istotnym rozbudowaniem wątku związanego z procesem innowacyjno-decyzyjnym oraz aspektami psychologiczno-społecznymi. Poglądy autorów związanych z ekonomią i zarządzaniem koncentrują się natomiast na praktycznym aspekcie dyfuzji innowacji. Ta dostrzegalna rozbieżność w zakresie akcentowania odrębnych kwestii prowadzi do refleksji, iż w sądownictwie powinno się, w kontekście dyfuzji innowacji, łączyć praktyczne elementy związane z zarządzaniem przepływem informacji i dokumentów z aspektami psychologicznymi.

Z powyższego wynika, że zajmując się głównym wątkiem niniejszego artykułu, czyli dyfuzją innowacji w sądownictwie, należy również brać pod uwagę aspekty psychologiczno-socjologiczne, związane z rozprzestrzenianiem się innowacji.

### 3.2. DYFUZJA INNOWACJI

Zgodnie z wykładnią Oslo Manual, dyfuzja jest sposobem rozpowszechniania się innowacji od momentu ich pierwszego wdrożenia, poprzez rynkowe lub też pozarynkowe kanały, do różnych konsumentów, krajów, regionów, sektorów, rynków i firm. Bez dyfuzji innowacje nie mogą oddziaływać na gospodarkę<sup>77</sup>. Dyfuzja stanowi też wyraz akceptacji lub odrzucenia wdrożonej innowacji przez szeroko rozumiany rynek<sup>78</sup>.

Pojęcie „dyfuzja innowacji” jest stosowane w szerokim kontekście. Może ono odnosić się do rozprzestrzeniania się innowacji wśród konsumentów (system społeczny) lub organizacji, a także krajów, regionów, sektorów i rynków. Przedmiotem dyfuzji są szeroko rozumiane innowacje.

Istotną cechą dyfuzji innowacji jest jej społeczny charakter, w którym komunikacja międzyludzka odgrywa bardzo ważną rolę<sup>79</sup>. M.A. Maidique uważa, że ludzie są „czempionami” i nośnikami zmiany. C. Egbu i inni piszą<sup>80</sup>, że ludzie wprowadzają zmiany poprzez interakcje społeczne, wewnątrz i pomiędzy organizacjami<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>77</sup> OECD and Eurostat, Oslo Manual, *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, op. cit., s. 17.

<sup>78</sup> J. Wiśniewska, *Proces dyfuzji innowacji jako jedno z kryteriów oceny innowacyjności przedsiębiorstw*, w: *Determinanty innowacyjności przedsiębiorstw*, red. W. Janasz, „Rozprawy i Studia” 2002, nr 406/346, s. 91.

<sup>79</sup> Rogers E.M, *Diffusion of Innovations*, op. cit., s. 24.

<sup>80</sup> C. Egbu, K. Botterill, M. Bates, *The Influence of Knowledge Management and Intellectual Capital On Organizational Innovations*, ARCOM Seventeenth Annual Conference, ARCOM, University of Salford, Salford, vol. 2, 2001, s. 547–555.

<sup>81</sup> M.A. Maidique, *Entrepreneurs, Champions, and Technological Innovation*, „Sloan Management Review” 1980, vol. 21, s. 59.

E. Rogers definiuje dyfuzję innowacji jako „proces, w którym innowację komunikuje się poprzez pewne kanały, w określonym czasie, pomiędzy uczestnikami systemu społecznego”<sup>82</sup>. W aspekcie dyfuzji innowacji w sieciach, gdzie wzajemne relacje i interakcje pomiędzy partnerami odgrywają istotną rolę, powinna również być uwzględniana kwestia uwarunkowań socjologicznych oraz zachodzących procesów mentalnych.

### 3.2.1. PROCES DYFUZJI INNOWACJI W SIECIACH

Można przyjąć, że również w sieciach występuje proces innowacyjno-decyzyjny, składający się z etapów: wiedzy, perswazji, decyzji, implementacji, potwierdzenia. Oznacza to także, że dyfuzja innowacji w sieci może mieć charakter intencjonalny i że w związku z tym można nią zarządzać.

Przebieg procesu dyfuzji innowacji, który może częściowo przyjąć się również w sieciach organizacji wymiaru sprawiedliwości (nie wszystkie jego elementy możliwe są do wykorzystania w sieci organizacji prawniczych z uwagi na fakt niekomercyjnej działalności wymiaru sprawiedliwości), można usprawnić w fazie upowszechnienia innowacji poprzez wdrożenie pewnych rozwiązań organizacyjnych, do których należą:

- Transfer personelu pomiędzy organizacjami.

Transfer ten może mieć charakter krótko- lub długookresowy. Może dotyczyć krótkich wizyt w organizacjach partnerskich lub też długookresowego zatrudnienia. Rozwiązanie to daje dwojakie korzyści. Prowadzi do szybszego rozprzestrzenienia się wiedzy dotyczącej nowych rozwiązań w organizacjach partnerskich oraz do budowania relacji pomiędzy uczestnikami procesu dyfuzji innowacji. Istnienie takich relacji zwiększa wydajność procesu dzielenia się wiedzą<sup>83</sup>. W obszarze funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości mogą również być adaptowane podobne rozwiązania, wykorzystywane do przekazywania wiedzy i doświadczeń pomiędzy sądami na poziomie wertykalnym i horyzontalnym.

- Dzielenie się materiałami drukowanymi i elektronicznymi.

W wypadku wiedzy skodyfikowanej wykorzystywanie systemów informatycznych i dokumentów przyspiesza i usprawnia proces uczenia się.

- Bezpośrednia komunikacja.

Bezpośrednia komunikacja obejmuje różne formy interakcji: pracę grupową, wydarzenia społeczne, konferencje, wizyty w firmach oraz odbywane w trybie ciągłym sesje dyskusyjne. Bezpośrednia komunikacja stwarza okazje do dzielenia się wiedzą na temat innowacji. Ponadto przyczynia się do budowania zaufania

---

<sup>82</sup> E.M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, op. cit., s. 5.

<sup>83</sup> E. van Burg, H. Berends, E. van Raaij, *Organizing Knowledge Sharing in Networks: The Theory*, w: *Knowledge Management and Innovation in Networks*, op. cit., s. 36.

między partnerami oraz tworzenia poczucia przynależności do sieci. Również w strukturach wymiaru sprawiedliwości odbywają się spotkania praktyków, podczas których dochodzi do wymiany wiedzy i doświadczeń.

- Ujednolicenie celów.

Ujednolicenie celów firm zakłada ustalenie wspólnych dla firm celów, a także wprowadzenie wspólnych norm i decyzji. Wpływa to na pogłębienie wzajemnego zaufania i zaangażowania, co z kolei przekłada się pozytywnie na dzielenie się wiedzą związaną z innowacją. Nie ma to zastosowania do organizacji wymiaru sprawiedliwości, ponieważ jedynym jego celem jest wymierzanie sprawiedliwości.

- Reguły i porozumienia.

Jasno sformułowane reguły mogą przyczynić się do redukcji braku zaufania pomiędzy partnerami<sup>84</sup>. Jeśli jednak jest ich zbyt wiele, mogą świadczyć o braku zaufania pomiędzy partnerami. Obowiązujące reguły powinny uwzględniać interesy wszystkich stron porozumienia. Zauważono, że istnienie reguł regulujących kwestie nagradzania przyczynia się do zwiększenia zaangażowania pracowników<sup>85</sup>.

### 3.2.2. PODEJŚCIE PROCESOWE DO DYFUZJI INNOWACJI W SIECI

W wielu organizacjach decyzje o wdrożeniu innowacji są podejmowane *ad hoc*, w sposób nieformalny. Prowadzi to często do trudności w powtórzeniu udanych wdrożeń i zidentyfikowaniu błędów będących przyczyną niepowodzeń tych działań<sup>86</sup>. M. Hansen i J. Birkinshaw zauważają, że większość firm posiada systemy zarządzania przepływem idei innowacji, jednakże liczba i różnorodność zaangażowanych osób mogą doprowadzić do stworzenia biurokratycznego, niechętnego do podejmowania ryzyka procesu, wstrzymującego ich realizację. Jak wypowiedział się jeden z wyższych urzędników instytucji świadczącej usługi finansowe, „jeśli chcę szybko wprowadzić nowy pomysł na rynek, przejmuję nad nim osobistą kontrolę i kieruję nim przez system. Jeśli chcę zabić pomysł, przeprowadzam go przez formalny proces”<sup>87</sup>. Nie chodzi więc o stworzenie formalnych procesów zarządzania dyfuzją innowacji, lecz o zastosowanie podejścia procesowego do zarządzania dyfuzją innowacji w sieci.

Wielu autorów prezentuje pogląd, że przedsiębiorstwo (organizację) można postrzegać jako wiązkę procesów. Jak pisze J. Harrington: „prawie wszystko, co robimy lub w co jesteśmy zaangażowani, jest procesem”, bądź też jak to ujmuje

---

<sup>84</sup> A.C. Inkpen, E.W.K., Tsang, *Social Capital Networks, and Knowledge Transfer*, „Academy of Management Review” 2005, no. 30(1), s. 145–146.

<sup>85</sup> J.H. Dyer, K. Nobeoka, *Creating and Managing a High-Performance Knowledge-Sharing Network: The Toyota Case*, „Strategic Management Journal” 2000, no. 21, s. 345–367.

<sup>86</sup> D. Flint, E. Larsson, B. Gammelgaard, J. Mentzer, *Logistics Innovation: A Customer Value-Oriented Social Process*, „Journal of Business Logistic” 2005, s. 120.

<sup>87</sup> M.T. Hansen, J. Birkinshaw, *The Innovation Value Chain*, op. cit., s. 8.



## 4. INNOWACJE W SIECI SĄDÓW

### 4.1. PODEJŚCIE PROCESOWE W SIECI SĄDÓW

Z uwagi na stopień trudności przedsięwzięcia, podejście procesowe do zarządzania taką siecią musi być wynikiem długookresowej i kilkietapowej współpracy organizacji, które ją tworzą. W wypadku organizacji wymiaru sprawiedliwości na etapie pierwszym można mówić o współpracy ekspertów zewnętrznych z prezesami i dyrektorami sądów. Początkiem zadania jest zidentyfikowanie potrzebnych innowacji procesowych, organizacyjnych i społecznych. Eksperti zbierają informacje, następnie opisują je i przekazują wyznaczonym w łańcuchu procesu osobom, do wdrożenia ich we wszystkich sądach z danej sieci. Działania te wspomagane są przez warsztaty wspierające ich wdrażanie. Może ono obejmować takie obszary funkcjonowania sądu, jak: podnoszenie jakości obsługi interesanta, zarządzanie przepływem spraw wpływających do sądu, zarządzanie i regulowanie obciążeniem pracą w wydziale, implementacja nowoczesnych technologii i rozwiązań informatycznych w wymiarze sprawiedliwości czy zmiana organizacji pracy w referacie sędziego. Przedsięwzięcie może obejmować również zarządzanie kadrami i finansami w sądach, a także szkolenie kadry zarządczej kierującej pracownikami z sieci wymiaru sprawiedliwości.

Kooperacja w ramach sieci w sądownictwie wytworzyła mechanizm współpracy tak zwanej wspólnoty praktyków – prezesów i dyrektorów sądów działających w obszarze danej sieci, którzy na regularnych, dobrowolnych spotkaniach wymieniają się doświadczeniami, pozwalającymi na wypracowanie optymalnych rozwiązań zarządczych najkorzystniejszych dla organizacji wymiaru sprawiedliwości. Spotkania takie są swego rodzaju platformą wertykalnej i horyzontalnej wymiany doświadczeń i wiedzy<sup>91</sup>. Taką współpracę można zakwalifikować do etapu integracji procesów zachodzących „w poprzek organizacji”, gdyż jest to forma planowania możliwości implementacji rozwiązania, które powstało podczas spotkań osób zarządzających sądami na płaszczyźnie horyzontalnej.

Relacje rozwijane poprzez kooperację na szczeblu transakcyjnym (inicjującym przedsięwzięcie) i procesowym, stanowią bazę dla budowy trzeciego etapu współpracy organizacji. Jest on osiągany przez organizacje determinujące i kształtujące procesy poprzez strategię sieci. Określa on cele, które muszą być zrealizowane, aby zaspokoić wymagania interesariuszy zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych oraz sprostać potrzebom wynikającym z konieczności intensyfikacji zadań usprawniających proces orzecznictwa i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami tego procesu na wszystkich płaszczyznach.

Organizacje (sądy), wspólnie definiujące i wdrażające strategię sieci, nawiązują kooperację obejmującą wszystkie sfery działania organizacji, oraz jako współtwórcy i zarazem uczestnicy sieci współpracują w głównych obszarach ich działania, takich jak na przykład planowanie zadań, identyfikacja obszarów do wdrażania nowych rozwiązań, określenie struktury grup implementujących rozwiązania,

---

<sup>91</sup> P. Banasik, *Kadra zarządzająca a zaufanie...*, op. cit., s. 57.

określenie wytycznych dotyczących budowy relacji pomiędzy uczestnikami sieci, a także zasad wdrożenia tych wytycznych oraz zasad zarządzania pracą zespołów do wymiany informacji i wiedzy oraz organizacja spotkań tych zespołów.

Dyfuzja innowacji w sieciach wymiaru sprawiedliwości może dotyczyć następujących poziomów jego funkcjonowania:

- rozwiązań usprawniających działanie organizacji bądź poprawiającej jej wizerunek,
- zastosowania mentoringu<sup>92</sup> w procesie adaptacji nowo zatrudnionych pracowników,
- procesu wynagrodzeń ze wsparciem koncepcyjnym, aby możliwa była jak najlepsza redystrybucja środków przeznaczanych na wynagrodzenia pracownicze, oraz
- rozwiązań na poziomie IT.

Każda organizacja wchodząca w skład sieci dysponuje pewnymi zasobami, wykonuje działania operacyjne, realizuje procesy i wkomponowuje się w pewną szerszą koncepcję modelu biznesowego. Innowacja, która ulega dyfuzji w sieci, będzie obejmować – w zależności od swojego charakteru – wszystkie lub niektóre z wymienionych poziomów (kategorii). Ważne jest, aby zintegrowane procesowe podejście do dyfuzji innowacji zapewniło dyfuzję innowacji we wszystkich organizacjach sieci w ramach danego poziomu. Innowacje w sieci wymiaru sprawiedliwości uwarunkowane są odpowiednim przygotowaniem do tego procesu kadry zarządzającej. W tym też celu prowadzone były programy wdrażania dobrych praktyk w sądownictwie, które pokazały, jak istotne są prace zespołowe, w ramach których dochodzi do wymiany wiedzy; to wiedza bowiem jest najbardziej niepowtarzalnym z zasobów i zapewnia największe szanse na zapewnienie trwałej przewagi<sup>93</sup>.

Sądownictwo w Polsce to obszar, w którym standardy organizacji pracy zespołowej i projektowej są bardzo zróżnicowane, a praktyka organizacji pracy w sądach pokazała, że implementacja innowacji nie wszędzie jest w równym stopniu zaawansowana<sup>94</sup>. Taki stan rzeczy wynika z autonomii sądów w kształtowaniu ich wewnętrznej polityki dotyczącej zasobów ludzkich, od których zależy właściwe przeprowadzenie procesu dyfuzji innowacji.

Postulat procesowego podejścia do dyfuzji innowacji w sieci oznacza, że proces ten powinien mieć swojego „właściciela”, organizację i osobę odpowiedzialną za jego właściwy przebieg. Naturalne jest uznanie za takiego „właściciela” procesu – organizacji centralnej, będącej liderem sieci. Inaczej przedstawia się kwestia podej-

---

<sup>92</sup> Mentoring to forma efektywnego szkolenia i adaptacji pracownika. Polega na opiece mentora podczas rozwijania kompetencji oraz realizacji ścieżki zawodowej osoby szkolonej, źródło: <https://www.karierawfinansach.pl/baza-wiedzy/sloownik-pojec/mentoring-co-oznacza-pojecie-mentoring> (dostęp: 23.04.2021).

<sup>93</sup> A.S. Huff, S.W. Floyd, H.D. Sherman, S. Terjesen, *Zarządzanie strategiczne. Podejście zasobowe*, Warszawa 2011, s. 373; por. A. Glińska-Neweś, B. Godziszewski, *Zarządzanie zasobami*, w: *Osiągnięcie i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachiewicz, B. Nogalski, Warszawa 2010, s. 424 i n.

<sup>94</sup> P. Banasik, *Kadra zarządzająca a zaufanie...*, op. cit., s. 57.

ścia procesowego do dyfuzji innowacji w sieci wymiaru sprawiedliwości, gdzie nie ma odpowiednika takiej organizacji centralnej. Wszelkie innowacje dotyczące podniesienia jakości zarządzania, komunikacji, wykorzystywania nowoczesnych technologii do usprawniania przepływu spraw przez sąd przeprowadzane są przez zespół współpracujących ze sobą ekspertów zewnętrznych oraz dyrektorów i prezesów sądów, którzy pracują nad identyfikacją innowacji procesowych, organizacyjnych i społecznych, a następnie po ich opracowaniu pracują nad skutecznym wdrażaniem w sądach<sup>95</sup>.

#### 4.2. ZAIMPLEMENTOWANE INNOWACJE

Należy zauważyć, iż niewątpliwie procesy innowacyjne w znacznym stopniu już znalazły swoje odzwierciedlenie w praktyce wymiaru sprawiedliwości, a teraz powinno się pracować nad ich udoskonalaniem. Obecnie w Polsce obywatele mają bezpłatny dostęp do informacji publicznej wskutek wdrożenia Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych, w którym publikowane są zanonimizowane treści orzeczeń sądowych wraz z uzasadnieniami, co jest realizacją zasady kontroli społecznej idei jawności wymiaru sprawiedliwości<sup>96</sup>. Korzystają z nich w swojej pracy również sędziowie, bowiem bazy danych zawierają odwołania do orzeczeń sądowych, ustawodawstwa czy komentarzy i analiz prawnych do wcześniejszych orzeczeń sądowych<sup>97</sup>.

Od roku 2007 możliwe jest składanie elektronicznych wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, do którego wymagany jest kwalifikowany podpis elektroniczny. Dostępna jest również powszechnie wykorzystywana możliwość założenia i zarejestrowania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przy wykorzystaniu wzorca umowy (tzw. tryb S24).

Innym przełomem w informatyzacji postępowania sądowego było wprowadzenie w 2010 r. Elektronicznego Postępowania Upominawczego (EPU) w celu „podniesienie sprawności postępowania w sprawach cywilnych, gospodarczych i pracowniczych”<sup>98</sup>. W konsekwencji jego wdrożenia i możliwości złożenia wniosku o wydanie nakazu zapłaty w uproszczonej formie przez Internet, obniżenia opłaty o 75%, w ciągu 9 lat jego działania wpłynęło w ten sposób 20 mln wniosków<sup>99</sup>.

Niezwykle przydatnym projektem informatycznym Ministerstwa Sprawiedliwości była Nowa Księga Wieczysta, do której dostęp publiczny został uruchomiony w 2010 r. Umożliwia on „zakładanie i prowadzenie ksiąg wieczystych w systemie informatycznym, przenoszenie treści ksiąg wieczystych prowadzonych w dotychczasowej postaci do systemu informatycznego, wydawanie odpisów z ksiąg

---

<sup>95</sup> S. Kotecka, *Obywatelski wymiar...*, op. cit., s. 14.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> K. Dobrzeńcki, *Kwestie organizacyjne działania centralnego systemu informatycznego w sądach*, Analizy wymiaru sprawiedliwości, Warszawa 2019, s. 6.

<sup>98</sup> S. Kotecka, *Obywatelski wymiar...*, op. cit., s. 12.

<sup>99</sup> B. Pilotowski, w: *Sądy dostępne...*, op. cit., s. 87, <https://www.oirp.warszawa.pl/wpcontent/uploads/2020/09/S%C4%85dy-dost%C4%99pne-przez-Internet-Raport-FCWP-wersja-0.9.pdf> (dostęp: 15.03.2021).



wieczystych w formie wydruków, bezpośredni wgląd do ksiąg wieczystych, wspomaganie prac biurowych w wydziałach ksiąg wieczystych<sup>100</sup>. W znacznym stopniu usprawniło to pracę sądów, aczkolwiek czas oczekiwania na wpis wnioskowanej zmiany do księgi wieczystej ma tendencję rosnącą i są wydziały w Warszawie, gdzie czeka się na wpis dłużej niż 6 miesięcy. W niektórych przypadkach blokuje to czynności notarialne, które niejednokrotnie mają znaczenie „życiowe” dla właścicieli nieruchomości.

Dużym problemem w sądownictwie powszechnym jest natomiast brak możliwości składania korespondencji w sposób elektroniczny, jak to jest w sądach administracyjnych, gdzie „uruchomiona została PASSA, czyli Portal Akt Sądowych Sądów Administracyjnych, wraz z możliwością składania pism w postępowaniu przed sądami administracyjnymi za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej<sup>101</sup>.

W roku 2016 opracowany został raport Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) na temat wykorzystania technologii informacyjnej w sądach europejskich. Swoim zakresem obejmował 44 państwa<sup>102</sup>.

Wyniki badań pokazały, że we wszystkich państwach zapewniony jest dostęp do systemów IT, a system elektroniczny wspomógł zwiększenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jednakże w dalszym ciągu występują: nadmierna złożoność systemu i ciągłe usterki, powodujące jego blokowanie. Nie wpływa to pozytywnie na jego implementację i poszerzanie wykorzystania. Dlatego też należy wprowadzać innowacje i pracować nad ich udoskonalaniem i stałą implementacją coraz to nowszych rozwiązań technologicznych do sieci sądownictwa, bo to jest kierunek usprawniający i wspomagający działania pracowników instytucji wymiaru sprawiedliwości.

W dobie pandemii COVID-19 pojawił się nowy kierunek innowacji, z nacięciem na rewolucję w wymiarze sprawiedliwości, a mianowicie próba wspierania się sztuczną inteligencją. W państwach Europy Zachodniej i USA funkcjonują już aplikacje dające możliwość efektywnego dokonywania kwerend i analizy dokumentacji, takich jak na przykład projekty umów. Chociaż na obecnym etapie orzekania, gdzie decydująca jest analiza materiału dowodowego przez sędziów, trudna wydaje się możliwość obiektywnej oceny tego materiału przez komputer, to pojawia się coraz więcej opinii o potrzebie kompletnej digitalizacji wszystkich akt postępowania i stworzeniu programu do jego analizy oraz statystyki orzeczeń w podobnych sprawach. Może to w sposób radykalny zmienić sposób wykonywa-

---

<sup>100</sup> S. Kotecka, *Obywatelski wymiar...*, op. cit., s. 11.

<sup>101</sup> B. Pilitowski, w: *Sądy dostępne...*, op. cit., s. 88.

<sup>102</sup> Raport objął następujące państwa: Albania, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Gruzja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Republika Mołdawii, Monako, Czarnogóra, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Federacja Rosyjska, Serbia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Bułgaria, Jugosłowiańska Republika Macedonii, Turcja, Ukraina, Zjednoczone Królestwo, w: K. Dobrzeńcki, *Kwestie organizacyjne działania centralnego systemu informatycznego w sądach*, Warszawa 2019, s. 17.

nia wielu aspektów pracy prawnika, a w szczególności mieć wpływ na przeprowadzanie analiz prawnych, na przykład poprzez skrócenie czasu zapoznawania się z obszernymi zbiorami danych czy wychwytywanie istotnych dla spraw informacji, które mogą mieć wpływ na wynik postępowania.

Praktyka pokazuje, że po analizie danych program jest w stanie usystematyzować informacje, które można wykorzystać do wsparcia lub podważenia argumentów podniesionych w danej sprawie sądowej. Co więcej, na ich podstawie można przewidzieć statystyczny wynik sprawy czy oszacować szanse jej powodzenia<sup>103</sup>. W Polsce procesy te znajdują się na bardzo wczesnym stadium rozwoju.

## ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza dostępnych badań na temat aktualnie implementowanych rozwiązań informacyjno-komunikacyjnych w sieci sądów pozwoliła na częściowe zaprezentowanie problematyki integracji biznesowych systemów procesowych na tle struktury powiązań sieciowych. Potwierdziła fakt jej ciągłego rozwijania się. Okazało się, że można wyróżnić integrację wewnątrz działów albo wewnątrz funkcji, w zależności od aktualnego zakresu integracji w danym przedsiębiorstwie. Bezsprzecznym jest, że funkcjonowanie przedsiębiorstwa w określonej sieci albo też kooperacja przedsiębiorstw w danej sieci przynoszą wymierne efekty w postaci wyników ekonomicznych dla współpracujących podmiotów.

Czynnikiem istotnym do powodzenia implementacji innowacji i ich dyfuzji w sieci jest współpraca uczestników tego procesu i opracowanie zasadniczych kompetencji osób sterujących zadaniem wdrożenia projektu w życie. A podnoszenie poziomu wiedzy i jej wymiana poprzez usprawnianie modelu zarządczego, szkolenie kadry zarządzającej oraz implementacja nowych rozwiązań w każdym obszarze funkcjonowania przedsiębiorstwa są najbardziej skuteczne poprzez proces dyfuzji tych innowacji w obszarze funkcjonowania sieci.

Badania pokazały, że sieci w ramach organizacji wymiaru sprawiedliwości nastawione są na usprawnienie mechanizmu wymiany informacji i wiedzy w ramach tej organizacji. Zjawisko usieciowienia wymiaru sprawiedliwości jest relatywnie nowe i jak najbardziej pożądane, ponieważ, jak dotychczas, wskazuje jedynie na korzyści oraz brak realnych zagrożeń. Jedynym, jakie może wystąpić, to zmniejszenie zaufania ze strony interesariuszy zewnętrznych, ale nie pomiędzy uczestnikami sieci<sup>104</sup>. Stan pandemii COVID-19 i wprowadzone ograniczenia postawiły nowe wyzwania stosowanym dotychczas rozwiązaniom informatycznym oraz zweryfikowały te dotychczas funkcjonujące. Zweryfikowany został również stopień wyposażenia sądów w urządzenia służące prowadzeniu wideokonferencji oraz oszacowano poziom kompetencji technicznych osób obsługujących te urzą-

---

<sup>103</sup> DRAFT REPORT with recommendations to the Commission on a Civil liability regime for artificial intelligence (2020/2014(INL)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0178\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0178_EN.html) (dostęp: 21.03.2021).

<sup>104</sup> P. Banasik, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości...*, op. cit., s. 62.

dzenia. Pokazało to, że nowe technologie oraz ich wykorzystywanie praktycznie w każdej sferze życia ludzkiego powinny być priorytetem również dla instytucji wymiaru sprawiedliwości.

Oprócz wymienionych problemów praktycznych pojawiły się także kontrowersje prawne pomiędzy takimi rozwiązaniami, jak na przykład zapisana w Konstytucji RP zasada jawności postępowania sądowego a wprowadzanymi ograniczeniami wstępu na rozprawy jawne i posiedzenia, ograniczającymi obecność wyłącznie do osób wezwanych i zawiadomionych. Nie oznacza to jednak, że nie należy korzystać z innowacji, ale trzeba pamiętać o roli, jaką powinien pełnić wymiar sprawiedliwości w społeczeństwie, i z tą myślą korzystać z technologii i nowych rozwiązań, uwzględniając jednak zawsze dodatkowy nakład pracy potrzebny do tego, aby na końcu obywatele doświadczali sprawiedliwości.

## BIBLIOGRAFIA

- Antczak Z., *Kapitał ludzki w strukturach wirtualno-sieciowych. Nowe role pracowników i menedżerów wiedzy*, Warszawa 2013.
- Banasik P., *Kadra zarządzająca a zaufanie do wymiaru sprawiedliwości*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2014, nr 4(33).
- Banasik P., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w strukturze sieci publicznej – możliwe interakcje*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2015, nr 2(59).
- Banasik P., *Wspólnoty praktyków w organizacji wymiaru sprawiedliwości – nowoczesny model doskonalenia zawodowego dla kadry zarządzającej sądownictwa*, „E-mentor” 2014, nr 5(57), <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/57/id/1143>.
- Brandenburger A.M., Nalebuff B., *Co-opetition*, New York 1996.
- Brdulak J., *Wiedza w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Koncepcja. Filary. Dobre praktyki*, Warszawa 2012.
- van Burg E., Berends H., van Raaij E., *Organizing Knowledge Sharing in Networks: The Theory*, w: *Knowledge Management and Innovation in Networks*, red. A.-P. de Man Cheltenham 2008.
- Burt R.S., *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge 1992.
- Czakon W., *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Warszawa 2012.
- Dobrzeńcki K., *Kwestie organizacyjne działania centralnego systemu informatycznego w sądach*, Analizy wymiaru sprawiedliwości, Warszawa 2019.
- DRAFT REPORT with recommendations to the Commission on a Civil liability regime for artificial intelligence (2020/2014(INL)).
- Dyer J.H., Nobeoka K., *Creating and Managing A High-Performance Knowledge-Sharing Network: The Toyota Case*, „Strategic Management Journal” 2000, no. 21.
- Egbu C., Botterill K., Bates M., *The Influence of Knowledge Management and Intellectual Capital on Organizational Innovations*, ARCOM Seventeenth Annual Conference, ARCOM, University of Salford, Salford 2001, vol. 2.
- European Judicial Network, *Wspólne Działanie Rady 98/428/WS i SW*, The European Union’s Judicial Cooperation Unit, utworzona na podstawie art. 31 Traktatu o Unii Europejskiej, Decyzją Rady UE z dnia 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Eurojustu oraz Decyzją

- Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Eurojustu: <https://www.state.gov/subjects/european-unions-judicial-cooperation-unit-eurojust/>.
- Flint D., Larsson E., Gammelgaard B., Mentzer J., *Logistics Innovation: a customer value-oriented social process*, „Journal of Business Logistic” 2005.
- Glińska-Nowecka A., Godziszewski B., *Zarządzanie zasobami*, w: *Osiągnięcie i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachiewicz, B. Nogalski, Warszawa 2010.
- Hagel III J., Brown J.S., *Organizacja jutra. Zarządzanie talentem, współpracą i specjalizacją*, Warszawa 2006.
- Hansen M.T., Birkinshaw J., *The Innovation Value Chain*, „Harvard Business Review” 2007, June.
- Harbour J., *Cycle Time Reduction: Designing and Streamlining Work for High Performance. Quality Resources*, New York 1996.
- Harrington H., *Business Process Improvement. The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity and Competiveness*, New York 1991.
- [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0178\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0178_EN.html).
- <https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/3830-rekomendacje-ssp-iustitia-dotyczace-funkcjonowania-sadow-podczas-pandemii-koronawirusa>.
- <https://www.karierawfinansach.pl/baza-wiedzy/slownik-pojec/mentoring-co-oznacza-pojecie-mentoring>.
- <https://www.oirp.warszawa.pl/wpcontent/uploads/2020/09/S%C4%85dy-dost%C4%99pne-przez-Internet-Raport-FCWP-wersja-0.9.pdf>.
- Huff A.S., Floyd S.W., Sherman H.D., Terjesen S., *Zarządzanie strategiczne. Podejście zasobowe*, Warszawa 2011.
- Inkpen A.C., Tsang E.W.K., *Social Capital Networks, and Knowledge Transfer*, „Academy of Management Review” 2005, no. 30(1).
- Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2011.
- Klimas P., *Analiza sieciowa w naukach o zarządzaniu*, w: *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, red. W. Czakon, Warszawa 2013.
- Knowledge Management and Innovation in Networks*, red. A.-P. de Man, Cheltenham 2008.
- Kotecka S., *Obywatelski wymiar e-sądownictwa w Polsce. O wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych w relacji interesanta z sądem*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, [https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/PPIO/Obywatelski\\_wymiar\\_e\\_sadownictwa\\_w\\_Polsce.pdf](https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/PPIO/Obywatelski_wymiar_e_sadownictwa_w_Polsce.pdf).
- Kordel P., *Zarządzanie sieciami międzyorganizacyjnymi*, Katowice 2010.
- Koźmiński A.K., Latusek-Jurczak D., *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, Warszawa 2011.
- Lichtarski J., *Teoretyczne i praktyczne problemy integracji gospodarczej przedsiębiorców*, w: *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, red. J. Lichtarski, Warszawa 1992.
- Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008.
- Łobejko S., *Przedsiębiorstwo sieciowe, zmiany uwarunkowań i strategii w XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Łobos K., *Organizacja sieciowa*, w: *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, red. R. Krupski, Warszawa 2005.
- Maidique M.A., *Entrepreneurs, Champions, and Technological Innovation*, „Sloan Management Review” 1980, vol. 21.

- Małys Ł., *Siła powiązań sieciowych w procesie internacjonalizacji a wyniki przedsiębiorstwa*, Warszawa 2013.
- Mikołajczuk E., *Analiza funkcjonowania Portali Informacyjnych Sądów Powszechnych*, Analizy wymiaru sprawiedliwości, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020, dane z Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości na wniosek Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości [https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/02/IWS\\_Miko%C5%82ajczuk-E.\\_Analiza-funkcjonowania-Portali-Informacyjnych-5%C4%85d%C3%B3w-Powszechnych.pdf](https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/02/IWS_Miko%C5%82ajczuk-E._Analiza-funkcjonowania-Portali-Informacyjnych-5%C4%85d%C3%B3w-Powszechnych.pdf).
- Morawska S., Banasik P., *The Courts' Public Image – The Desired Direction of Change*, „International Journal for Court Administration” 2016, vol. 8, no. 1, October.
- Moreno J., *Who Shall Survive?*, New York 1978.
- Nassimbeni G., *Supply Chains: A Network Perspective*, w: *Understanding supply chains; Concepts, Critiques and futures*, red. W.S. New, R. Westbrook, Oxford 2004.
- Nowicki A., Chomiak-Orsa I., *Integracja procesów informatycznych w układach sieciowych w kontekście wykorzystania modelu SOA*, „Informatyka Ekonomiczna (Business Informatics)” 2014, nr 1(31), s. 102, file:///C:/Users/Krystyna%20Ko%C5%82odko/Downloads/BI\_2013\_1\_31\_101to113.pdf.
- Park S.H., Zhou D., *Heterogeneity and Competitive Dynamics in Alliance Formation*, „Academy of Management Review” 2005, no. (30)3, <http://dx.doi.org/10.5465/AMR.2005.17293697>.
- Podręcznik Użytkownika Portalu Informacyjnego*, Ministerstwo Sprawiedliwości, [https://portal.wroclaw.sa.gov.pl/zalacznik/Instrukcja\\_PI.pdf](https://portal.wroclaw.sa.gov.pl/zalacznik/Instrukcja_PI.pdf).
- Przewodniki dla prawników praktyków. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej*, dostępne na: [https://e-justice.europa.eu/content\\_ejn\\_s\\_publications-287--maximize-pl.do](https://e-justice.europa.eu/content_ejn_s_publications-287--maximize-pl.do).
- Sądy dostępne przez Internet Lekcje z Polski i 12 krajów świata*, red. B. Pilitowski, B. Kociołowicz-Wiśniewska, Toruń 2020, <https://www.oirpwarszawa.pl/wp-content/uploads/2020/09/S%C4%85dy-dost%C4%99pne-przez-Internet-Raport-FCWP-wersja-0.9.pdf>.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.
- Strategor, *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*, Warszawa 1995.
- Sześciło D. (red.), Mednis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J., *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Rogers E.M., *Diffusion of Innovations*, New York 2003.
- Tosik A., *Europejska Sieć Sądowa jako element unijnej współpracy sądowej w sprawach karnych*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2009, t. XXV, no. 3165, s. 192.
- Usługa Czat. Sąd Rejonowy w Białymstoku*, <https://www.bialystok.sr.gov.pl/aktualnosci/541-uslug-a-czat-na-stronie-internetowej-sadu>.
- Wawrzyk P., *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2007.
- Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesantów w sądownictwie powszechnym*, Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wdrozenie-standardow-obslugi-interesantow>
- Komunikacja i wizerunek sądów. Zbiór dobrych praktyk dla sądów powszechnych, Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/strategia/komunikacja/download,2955,0.html>.
- Wenger E.C., *Communities of Practice and Social Learning Systems*, „Organization” 2000, no. 2(7), s. 225–246, <http://dx.doi.org/10.1177/135050840072002>.

Wiśniewska J., *Proces dyfuzji innowacji jako jedno z kryteriów oceny innowacyjności przedsiębiorstw*, w: *Determinanty innowacyjności przedsiębiorstw*, red. W. Janasz, „Rozprawy i Studia” 2002, nr 406/346.

Woźniak-Sobczak B., *Stymulatory i destrukторы tworzenia wartości sieci przedsiębiorstw w przestrzeni sieciowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 736.

## POWSTAWANIE I DYFUZJA INNOWACJI W SIECIACH SĄDÓW

### Streszczenie

W artykule przedstawiono problematykę dyfuzji innowacji w sieciach sądów w Polsce przy wykorzystaniu zasobów wiedzy o zarządzaniu. Zwrócono uwagę na ewentualne zagrożenia wynikające z niekontrolowanego funkcjonowania dobrowolnych sieci międzyorganizacyjnych. Do przeprowadzonej diagnostyki wykorzystano metodę badań literaturowych. Pokazały one, że najlepsze efekty ekonomiczne zarówno dla organizacji, jak i dla poszczególnych ich uczestników może przynieść przede wszystkim ścisła współpraca w ramach tworzonych sieci międzyorganizacyjnych. Nie odnosi się to jednak do sieci w ramach organizacji wymiaru sprawiedliwości, ponieważ brak jest w nich ukierunkowania na wynik finansowy, a liczy się tylko usprawnianie mechanizmu wymiany informacji i wiedzy. Jednakże potrzeba poprawy jakości pracy orzeczniczej nie może odbywać się bez implementacji wspomagających jej usprawnień oraz wprowadzania innowacji z obszaru zarządzania i dyfuzji tychże w sieciach sądownictwa na poziomach zarówno horyzontalnych, jak i wertykalnych.

Słowa kluczowe: innowacje, sieci sądów, dyfuzja innowacji

## FORMATION AND DIFFUSION OF INNOVATION IN THE COURT NETWORKS

### Summary

The article presents the issue of diffusion of innovation in the court networks in Poland with the use of the resources of knowledge of management. Attention is drawn to possible threats resulting from uncontrolled functioning of voluntary inter-organisational networks. The diagnosis was based on the source literature research method. It showed that first of all close cooperation within the created inter-organisational networks can produce the best economic results for both organisations and their individual participants. However, it does not concern networks working within the justice system because they do not aim to achieve economic results but only to improve the mechanism of information and knowledge exchange. Nevertheless, the need to improve the quality of adjudication cannot take place without the implementation of improvements facilitating it and the introduction of innovations in the field of management and diffusion of them in the court networks both horizontally and vertically.

Key words: innovations, court networks, diffusion of innovation

Kołodko K., Laskowska-Rutkowska A., *Powstawanie i dyfuzja innowacji w sieciach sądów*, „*Ius Novum*” 2021 (15) nr 2, s. 65–94. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.15/k.kolodko/a.laskowska-rutkowska

Kołodko, K., Laskowska-Rutkowska, A. (2021) 'Formation and diffusion of innovation in the court networks'. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 65–94. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.15/k.kolodko/a.laskowska-rutkowska

# PUBLICZNOŚĆ ROZPRAWY W POSTĘPOWANIU KARNYM A JEJ OGRANICZENIA W ZWIĄZKU Z OGŁOSZENIEM STANU EPIDEMII

MAŁGORZATA ZIMNA\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.16/m.zimna

## 1. WPROWADZENIE

Naczelne zasady procesu karnego kształtują jego model i tym samym realizują ważne funkcje społeczne. Jawność jako jedna z takich właśnie zasad wywiera wpływ na cały system wymiaru sprawiedliwości. W XXI wieku postępowanie karne rozwinęło rolę społeczeństwa, jaką pełni ono przez uczestnictwo w procesie. Poprzez przekazywaną informację kształtują się nowe etapy świadomości społecznej oraz uczestników postępowania.

Jawność postępowania karnego (zarówno zewnętrzna, poprzez dostęp publiczności, jak i wewnętrzna, względem stron) to naczelna zasada procesu karnego, wyznaczająca jego model. Wraz z innymi klauzulami stanowi system zasad, pociągając za sobą wiele konsekwencji proceduralnych. Zasada jest wzorcem procesowym oraz wskazówką dla organów i uczestników procesu. Jako gwarancja rzetelnego procesu, mieszcząca się w konstytucyjnych definicjach, wskazuje kierunek prowadzenia postępowania, kształtuje zachowanie się organów prowadzących oraz uczestników, stanowiąc szczególną rolę dla praktyki procesu karnego. Jawność należy do jednej z najważniejszych cech demokratycznych systemów procesu karnego. Zasada jawności, poprzez swoje znaczenie w procesie, wyznacza zakres gwarancyjny postępowania. Korzyści czerpane zeń są tak doniosłe, że jej funkcja w procesie nie może być zagrożona, a stosowanie powinno odbywać się w szerokim zakresie.

Jawność rozprawy umożliwiła kontrolę społeczną nad działalnością sądów, wywiera wpływ wychowawczy, doprowadzając do potępienia sprawców przestępstw przez opinię publiczną, kształtuje poczucie prawne bezpieczeństwa, służy

---

\* dr, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: malgorzata.zimna@lazarski.pl, ORCID: 0000-0002-6875-3450



lepszemu wykryciu prawdy materialnej, wywiera wpływ korzystny na przebieg postępowania dowodowego, zwiększa aktywność organów i osób biorących udział w procesie. Spełnia własne, w stosunku do innych zasad autonomiczne funkcje prawne i społeczne, które uzasadniają jej ukształtowanie w osobną zasadę procesu karnego.

O jawność procesu toczono walki polityczne, ponieważ wyraża ona dążenie narodu do demokratyzacji, do włączenia społeczeństwa w tak ważną dziedzinę życia państwowego, jaką jest wymiar sprawiedliwości, i do poddania go w ten sposób społecznej kontroli. Wprowadzenie zasady jawności do nowożytnego procesu należy uznać za zwycięstwo sił postępowych nad reakcją, broniącą tajnego i inkwizycyjnego procesu. Historia procesu karnego wykazuje, że znaczenie jawności wzrasta, gdy proces karny budowy jest przez ustrój postępowy. W swoim historycznym rozwoju proces karny osiągnął obecnie taki etap, w którym działalność sądu rozpoznającego sprawę jest dostępna na sali rozpraw dla publiczności oraz prasy.

Jawność zewnętrzna, czyli publiczność rozprawy, podyktowana jest powinnością zapewnienia kontroli społecznej nad prowadzonym postępowaniem karnym i działalnością organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości<sup>2</sup>. Umożliwia dotarcie informacji o sprawie karnej do potencjalnie szerokiej, bliżej nieoznaczonej grupy osób, co pozwala na rozpowszechnianie tej informacji daleko poza toczącym się postępowaniem karnym. Obecność obywateli na rozprawie nie jest środkiem do wykonywania władzy sądowniczej, ale determinuje realność i skuteczność komunikacji władzy ze społeczeństwem, podnosząc zarazem rangę zadania łączącego się ze wskazaniem granic respektowania jawności<sup>3</sup>.

Publiczność rozprawy to prawo do obecności na rozprawie osób niebiorących udziału w postępowaniu. Zasada jawności polega na tym, że postępowanie jest jawne wobec każdego, kto chce być widzem procesu<sup>4</sup>. Chodzi o jawność procesu wobec wszystkich, gwarantującą bliżej nieskonkretyzowanemu i zarazem nieograniczonemu kręgowi osób możliwość obecności przy czynnościach procesowych, prawo do przedstawiania spostrzeżeń dotyczących przebiegu procesu, a w konsekwencji – prawo do realizacji funkcji publicznych procesu karnego, w tym w szczególności społecznej kontroli organów procesowych, realizacji zasady sprawiedliwości oraz funkcji informacyjnej, skutkującej także internalizacją norm prawnych<sup>5</sup>.

Obecnie zasada jawności wyprowadzona jest z wyraźnego przepisu, o charakterze konkretnym, skodyfikowanym. Wraz z nielicznymi podstawowymi zasadami procesu karnego znalazła swoje miejsce w ustawie zasadniczej, spełniając rolę zasady naczelnej. Prawne zdefiniowanie w Konstytucji<sup>6</sup> stanowi, iż każdy ma

---

<sup>2</sup> J. Tylman, w: T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2007, s. 153.

<sup>3</sup> R. Koper, *Jawność zewnętrzna postępowania sądowego*, w: *Jawność jako wymóg rzetelnego procesu karnego*, red. W. Jasiński, K. Nowicki, Warszawa 2013, s. 106.

<sup>4</sup> W. Daszkiewicz, *Proces karny. Część ogólna*, Toruń 1985, s. 122.

<sup>5</sup> W. Michalski, *Wychowawcza funkcja sądu w postępowaniu karnym*, Warszawa 1976, s. 56.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum

prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Również w Kodeksie postępowania karnego<sup>7</sup> wskazuje się, że rozprawa odbywa się jawnie (art. 355 zd. 1 k.p.k.), a ograniczenia jawności określa jedynie ustawa (art. 355 zd. 2 k.p.k.). To oznacza, że każdy, jeśli tylko jest miejsce, ma swobodny dostęp do sali, w której odbywa się rozprawa, oraz że każdy może przysłuchować się rozprawie i obserwować jej przebieg<sup>8</sup>.

Range i znaczenie jawności podkreślają także, oprócz Konstytucji RP oraz Kodeksu postępowania karnego, międzynarodowe akty prawne wiążące Polskę, w których jawność znajduje swoje miejsce jako norma międzynarodowa. Art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>9</sup> stanowi, że oskarżony ma prawo do słusznego i publicznego rozpatrywania jego sprawy przez właściwy, niezawisły i bezstronny sąd, w rozsądnym czasie. W przepisie tym określa się także, że można zarządzić prowadzenie przy drzwiach zamkniętych całości lub części rozprawy sądowej ze względu na moralność i porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, lub jeżeli interes życia prywatnego stron tego wymaga, lub też o ile sąd uzna to za absolutnie niezbędne, w przypadku gdy ze względu na szczególne okoliczności sprawy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom sprawiedliwości, jednakże każdy wyrok wydany w sprawie karnej lub cywilnej będzie publicznie ogłoszony, chyba że interes młodocianych wymaga inaczej lub gdy rozprawa dotyczy sporów małżeńskich lub opieki na dziećmi.

Dodatkowo art. 6 ust. 1 zd. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>10</sup> stanowi, że postępowanie przed sądem jest jawne, przepis określa także szczegółowo granice dopuszczalnego ograniczenia jawności zewnętrznej<sup>11</sup>. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone w całości lub w części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, uznał, że jawność postępowania ma chronić przed sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości w ukryciu, bez publicznej kontroli; jednocześnie publiczny przebieg procesu buduje i wzmacnia zaufanie

---

konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2021 r., poz. 534.

<sup>8</sup> S. Kalinowski, *Polski proces karny w zarysie*, Warszawa 1979, s. 252.

<sup>9</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> A. Ważny, w: K.T. Boratyńska i in., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 805.

obywateli do organów wymiaru sprawiedliwości<sup>12</sup>. Jest to postulat oddzielający demokratyczne systemy państwa prawa od poprzednich ustrojów, kiedy w wymiarze sprawiedliwości dominowała głównie tajność postępowania.

Dla należytego zabezpieczenia kontroli społecznej nad funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości istotne znaczenie ma ustawowe określenie podstaw wyłączenia jawności rozprawy, od tego bowiem zależy, w jakim zakresie społeczeństwo ma dostęp do sali sądowej i informacji o procesie<sup>13</sup>. Prawo do informacji nie ma jednak charakteru bezwzględny i podlega ograniczeniom wskazanym w ustawach.

Wszystkie ograniczenia muszą mieścić się w ramach ustanowionych podstaw konstytucyjnych wyłączenia jawności rozprawach. Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić jedynie ze względu na:

- moralność,
- bezpieczeństwo państwa,
- porządek publiczny,
- ochronę życia prywatnego stron,
- inny ważny interes prywatny.

Jest to zamknięty katalog przyczyn, na podstawie których ustawa zasadnicza wyznacza podstawy odstąpienia od jawnej rozprawy. Przesłanki określają w sposób konkretny, na jakiej podstawie można odstąpić od jawnego rozpatrzenia sprawy. Moralność oznacza pewien system norm społecznych, którego zaburzenie może przyczynić się do wyłączenia jawności. Mimo szerokiego zakresu, można tę przesłankę określić przez wskazane normy postępowania. Wątpliwości nie pozostawiają również przesłanki dotyczące bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego oraz ochrony życia prywatnego stron. Jedynie odniesienie do innego ważnego interesu prywatnego pozostawia pewną swobodę decyzyjną dla sądu. W tym przypadku jednak inicjatywa prowadząca do wyłączenia jawności powinna należeć do zainteresowanego uczestnika postępowania i do niego należy uprawdopodobnienie, iż sprawy poruszane publicznie na rozprawie mogą mieć poważny wpływ lub znaczenie dla sytuacji oraz rodzić negatywne skutki<sup>14</sup>.

W myśl orzecznictwa Strasburskiego, które ujmuje publiczność postępowania jako jedną z podstawowych zasad społeczeństwa demokratycznego, umożliwiającą społeczną kontrolę nad sądownictwem i pozwalającą na budowanie zaufania do sądów, dopuszczalne powody wyłączenia jawności można ująć w trzech grupach:

- a) ogólne powody wyłączenia – zachodzą, jeżeli dadzą się usprawiedliwić w demokratycznym społeczeństwie ze względów obyczajowych albo ze względu na porządek publiczny, a także bezpieczeństwo państwa;
- b) specjalne powody wyłączenia – zachodzą ze względu na interesy małoletniego albo ze względu na potrzebę poszanowania prywatności stron;
- c) szczególne okoliczności w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne dla ochrony interesu wymiaru sprawiedliwości<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Orzeczenie ETPCz z dnia 12 kwietnia 2006, skarga 58675/60, § 39.

<sup>13</sup> B. Wójcicka, *Jawność postępowania sądowego w polskim procesie karnym*, Łódź 1989, s. 93.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 292.

<sup>15</sup> J. Grajewski, *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2008, s. 181.

Na podstawie tego podziału, w tym wytycznych Konstytucji RP, w Kodeksie postępowania karnego z 1997 r. wyznaczono możliwość ograniczenia jawności rozprawy względem publiczności w następującym brzmieniu:

Niejawna jest rozprawa, która dotyczy (art. 359 k.p.k.):

- 1) wniosku prokuratora o umorzenie postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i zastosowanie środka zabezpieczającego,
- 2) sprawy o pomówienie lub znieważenie; na wniosek pokrzywdzonego rozprawa odbywa się jednak jawnie.

Natomiast sąd może wyłączyć jawność rozprawy w całości albo w części (art. 360 § 1 k.p.k.):

- 1) jeżeli jawność mogłaby:
  - a) wywołać zakłócenie spokoju publicznego,
  - b) obrażać dobre obyczaje,
  - c) ujawnić okoliczności, które ze względu na ważny interes państwa powinny być zachowane w tajemnicy,
  - d) naruszyć ważny interes prywatny;
- 2) jeżeli choćby jeden z oskarżonych jest nieletni lub na czas przesłuchania świadka, który nie ukończył 15 lat;
- 3) na żądanie osoby, która złożyła wniosek o ściganie.

Opisane ograniczenia wskazują na niejawnosć rozprawy z mocy prawa, oraz instytucję fakultatywnego wyłączenia jawności we wskazanych przypadkach. Ujęte w Kodeksie postępowania karnego odstępstwa, przyjęte na podstawie wytycznych Konstytucji RP, mieszczące się w granicach wyznaczonych przez akty międzynarodowe, powinny stanowić jedyne przesłanki do ograniczenia jawności rozprawy. Trafny jest pogląd wyrażony w doktrynie, iż wyłączenie jawności rozprawy powinno być zakresowo ograniczone do potrzeby ochrony tego interesu, który uzasadnia tajność<sup>16</sup>.

Niewątpliwe po prawie czternastu latach od wejścia w życie Konstytucji RP i Kodeksu postępowania karnego, a tym samym obowiązywania naczelných zasad procesu, zagwarantowanych w ustawie zasadniczej – również jawności postępowania, niespodziewanie pojawiła się konieczność ponownej interpretacji wskazań ustawowych i rozważań wokół możliwości ograniczania dostępu publiczności na rozprawie karnej, ze względu na skutki, jakie niesie za sobą globalna pandemia spowodowana wirusem SARS-CoV-2.

## 2. SZCZEGÓLNE ROZWIĄZANIA W ZWIĄZKU Z OGŁOSZENIEM STANU EPIDEMII

W związku z ogłoszeniem 20 marca 2020 r. stanu epidemii w Polsce<sup>17</sup> ustawodawca wskazał zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-

<sup>16</sup> F. Prusak, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Warszawa 1999, t. 2, s. 985.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. z 2020 r., poz. 491.

-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi wywołanej tym wirusem. Zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej, zawarto w Ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>18</sup> (zwana dalej „ustawą o COVID-19”) oraz licznych rozporządzeniach, między innymi Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>19</sup> (wydawanych na podstawie obowiązującej już Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>20</sup>).

Oddziaływanie tych aktów ma szeroki charakter społeczny. Wpływ wprowadzonego stanu epidemii dotarł także do wymiaru sprawiedliwości. Nagle konstytucyjne gwarancje procesowe zostały narażone na spore ograniczenia, szczególnie w zakresie publiczności rozpraw. Podstawa zastosowania ograniczeń jawności rozprawy w związku z trybem zapobiegania i zwalczania zakażeń wirusem SARS-CoV-2, wymaga wnikliwej analizy.

W ustawie o COVID-19 przyjęto przepisy dotyczące zasad i trybu zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, zadań organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, uprawnień i obowiązków świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców, a także zasad pokrywania kosztów realizacji zadań. W obliczu światowego kryzysu zdrowia, związanego z rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej u ludzi, nie budzi wątpliwości decyzja polskiego ustawodawcy o wydaniu dodatkowych aktów prawnych, które mają na celu zapobieganie i zwalczanie zakażenia wirusem SARS-CoV-2, a także wskazanie właściwych działań organów administracji publicznej. Działania mające na celu zwalczanie wirusa, który powoduje ostrą chorobę zakaźną układu oddechowego COVID-19, ze względu na zdrowie publiczne obywateli jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem władz publicznych, wynikającym wprost z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP: „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”. Jednocześnie każdy ma prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP).

Biorąc pod uwagę powyższe, wprowadzone akty prawne w postaci ustawy i rozporządzeń wykonawczych w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, służące zwalczaniu wirusa, miały służyć przeciwdziałaniu COVID-19. Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że przez „przeciwdziałanie COVID-19” rozumie się wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, pro-

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.

<sup>19</sup> Akty prawne jednorazowe, pierwszy z dnia 31 marca 2020 r., Dz.U. z 2020 r., poz. 566 ze zm.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.

filaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby COVID-19 (art. 2 ust. 2 ustawy o COVID-19). Większość czynności związanych ze zwalczaniem zakażeń związanych jest z ograniczeniami lub nakazami określonego sposobu przemieszania się, obowiązku poddania się kwarantannie, nakazami, ograniczeniami funkcjonowania określonych instytucji lub zakazem organizowania widowisk, a także zakrywaniem ust i nosa. Odniesienia te znalazły zastosowanie w przestrzeni publicznej oraz budynkach instytucji – w tym w sądach, w związku ze zwalczaniem chorób epidemicznych.

Jednocześnie w pierwotnym brzmieniu ustawy o COVID-19 przepisy nie zawierały w swojej treści odniesień do rozpraw sądowych, które odbywają się przecież w budynkach sądów, przy udziale stron oraz publiczności. Nie przyjęto aktów prawnych oraz nie przywołano przepisów wskazujących na ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw obywateli oraz naczelnych zasad procesowych podczas wprowadzenia stanu epidemii w Polsce. Niemniej, zgodnie z nowelizacją ustawy o COVID-19<sup>21</sup>, ustawodawca wskazał przepisy dotyczące rozpraw sądowych w których wskazano, iż w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, bieg terminów procesowych i sądowych między innymi w postępowaniu karnym nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres (art. 15 zzs ust. 1 ustawy o COVID-19). Dodatkowo wskazano, iż we wskazanym okresie, nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych, z wyjątkiem rozpraw i posiedzeń jawnych w sprawach dotyczących przesłuchania świadka w postępowaniu przygotowawczym przez sąd na podstawie art. 185a–185c albo art. 316 § 3 k.p.k., gdy podejrzany jest zatrzymany, a także w przedmiocie europejskiego nakazu aresztowania (art. 15 zzs ust. 6 ustawy o COVID-19). Tym samym ustawodawca w ramach przeciwdziałania rozprzestrzenienia się wirusa, zdecydował się zawiesić lub wstrzymać pracę sądów oraz co do zasady nie przeprowadzać rozpraw i posiedzeń jawnych (z nielicznymi wyjątkami). Nie można tu wskazywać ograniczenia publiczności procesu sądowego, ale raczej zasady prawa do sądu *sensu stricto*, ponieważ większość zaplanowanych rozpraw nie odbyła się, w związku z wprowadzonymi przepisami nowelizacji ustawy o COVID-19.

Co ważne dla tematyki publiczności rozpraw w postępowaniu karnym (również w postępowaniu cywilnym i administracyjnym), dotyczącym niniejszego artykułu, po publikacji pierwotnej wersji ustawy o COVID-19 zamieszczony został komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie organizacji pracy sądów<sup>22</sup>, w którym wskazano, iż w trosce o bezpieczeństwo i zdrowie obywateli w sądach od 13 do 31 marca 2020 r. przesuwane będą terminy rozpraw w postępowaniach, które nie mają nagłego charakteru. Jednocześnie wskazano, iż jest to „rekomendacja” ograniczenia wokandy. Dodano także, że w związku z sytuacją epidemiolo-

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 568.

<sup>22</sup> Komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie organizacji pracy sądów z dnia 12.03.2020 r. [www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komunikat-w-sprawie-organizacji-pracy-sadow](http://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komunikat-w-sprawie-organizacji-pracy-sadow) (dostęp: 12.03.2020).

giczną wynikającą z rozprzestrzeniania się koronawirusa, zaleca się rozważenie możliwości zmiany organizacji pracy sądów wszystkich szczebli oraz reorganizację sposobu prowadzenia rozpraw sądowych, tak aby, o ile to możliwe, ograniczyć do niezbędnego minimum bezpośrednie służbowe kontakty pracowników wymiaru sprawiedliwości z innymi osobami (np. podsądnymi, świadkami, rzeczoznawcami). Jednocześnie z komunikatu wynika, iż w sądach, placówkach penitencjarnych i prokuraturach stosuje się procedury profilaktyki, w tym wzmożonej higieny, ograniczania kontaktów z osobami, które wracają z zagranicy z rejonów zagrożeń, ochrony zdrowia osób pracujących, osadzonych i interesantów, co bez wątplenia należy ocenić jako zasadne, a wręcz niezbędne dla ochrony zdrowia w wymiarze publicznym. Najbardziej istotne, z punktu rozważanej w niniejszym artykule kwestii, jest odniesienie w komunikacie: „Prowadzone są przesłuchania świadków za pomocą video, ograniczany jest udział publiczności w rozprawach, stosuje się telepracę”. Bez wątplenia Ministerstwo Sprawiedliwości w swoim komunikacie zarekomendowało co najmniej ograniczenie jawności zewnętrznej rozpraw w trakcie trwania stanu epidemii. Po dalszej analizie komunikatu, można przyjąć, iż pozostawiono pewną swobodę w zakresie rekomendacji dla prezesów sądów, ponieważ dalej przekazano, iż „w związku z sytuacją zagrożenia epidemiologicznego prosimy wszystkich interesantów sądów w kraju o śledzenie na bieżąco komunikatów publikowanych na stronach sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych, a także administracyjnych, dotyczących organizacji pracy tych placówek oraz o bezpośrednie kontaktowanie się z sekretariatami tych sądów w sprawach niecierpiących zwłoki”. Swoboda ta miała zapewne wyrażać się w możliwości wydania zarządzeń przez prezesów sądów, którzy mogliby, zgodnie z rekomendacją, ograniczać gwarancje konstytucyjne.

Po analizie powyższego komunikatu należy przyjąć wniosek, iż ze względu na zapobieganie w rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19, Ministerstwo Sprawiedliwości wydało komunikat, w którym rekomenduje prezesom sądów, ograniczanie naczelnej zasady procesu karnego. Jednocześnie zabrakło w komunikacie wskazania podstawy prawnej, w związku z którą, prezes sądu mógłby wydawać zarządzenia w sprawie ograniczenia jawności rozpraw. Należy także podkreślić, iż brakuje odniesienia do takich kompetencji prezesa sądów, które dawałyby mu możliwość ograniczania gwarancji publiczności rozprawy, zarówno w Ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych<sup>23</sup>, jak i w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych<sup>24</sup>.

Ograniczając jawność rozprawy, należy uwzględnić, że reglamentacja musi spełniać każdorazowo wymóg proporcjonalności wyrażony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo

---

<sup>23</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1141 ze zm.

wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Należy wskazać, iż niezrozumiałe jest przekazywanie swoistego rodzaju „rekomendacji” przez określone ministerstwo, w którym nie ma nawet odniesienia do źródeł prawa. Źródła prawa w Polsce stanowią: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), a nie „komunikaty” czy „rekomendacje”. Dodatkowo organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Komunikaty lub rekomendacje prezentowane przez ministerstwo nie stanowią źródła prawa i nie mogą być podstawą rozstrzygnięć podejmowanych przez inne podmioty stosujące prawo. Ponadto organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Wiążąca wykładnia przepisów prawa to taka, która ma moc powszechnie obowiązującą i może pochodzić wyłącznie od upoważnionego organu. W polskim porządku prawnym żaden organ administracji publicznej nie jest uprawniony do dokonywania wykładni prawa z mocą powszechnie obowiązującą. Komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie ograniczenia jawności nie mogą być zatem wiążące dla innych podmiotów stosujących prawo, tym bardziej dla prezesów sądów.

W związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2<sup>25</sup>, która wprowadziła mechanizmy rozszerzające funkcjonowanie sądów (na podstawie art. 46 pkt 20 uchylony został art. 15 zns ograniczający pracę sądów), i tym samym w określonym zakresie przywróciła dostęp do wymiaru sprawiedliwości, Minister Sprawiedliwości, na podstawie zaleceń Głównego Inspektora Sanitarnego, 18 maja 2020 r. wydał wytyczne dla funkcjonowania sądów w trakcie epidemii SARS-CoV-2 w Polsce, rozsyłając pisma<sup>26</sup> o takiej samej treści do wszystkich sądów w Polsce. Tego dnia przesłano do prezesów sądów apelacyjnych obszerne rekomendacje w zakresie rozwiązań umożliwiających ustanowienie i wdrożenie procedur zapewniających bezpieczeństwo zdrowotne pracowników sądów i interesantów w czasie stanu epidemii<sup>27</sup>, mających na celu „bezpieczne przywracanie pracy sądów”, które od marca 2020 r. działały w ograniczonym zakresie. Z komunikatu opublikowanego w serwisie rządowym [www.gov.pl](http://www.gov.pl) można przeczytać, iż „zaczyna się bezpieczne odmrażanie pracy sądów”, czemu służą przygotowane w Ministerstwie Sprawiedliwości rozwiązania. Przywrócą one stronom postępowań dostęp do wymiaru sprawiedliwości jako jednego z fundamentów funkcjonowania państwa. Jednocześnie wskazuje się, że w sądach ponownie mogą być przeprowadzane wszystkie postępowania jawne. Dalej ministerstwo wskazuje, iż w wielu nowych rodzajach spraw będzie można uzyskać wyrok bez rozprawy, aby nie narażać zdrowia uczestników postępowań sądowych.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 875 ze zm.

<sup>26</sup> Pismo Podsekretarza Stanu Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 18.05.2020 r., nr DNA-II.510.20.2020.

<sup>27</sup> Komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 18.05.2020 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/bezpieczne-przywracanie-normalnej-pracy-sadow--tarcza-antykryzysowa-30-zaczyna-obowiazrywac> (dostęp: 18.05.2020).



Będzie tak, gdy względy bezpieczeństwa epidemicznego nie pozwalają na normalną rozprawę, a sąd nie dysponuje sprzętem umożliwiającym przeprowadzenie rozprawy na odległość. Niemniej po raz kolejny zaznacza się, iż w razie konieczności rozpoznania sprawy będzie można ją rozstrzygnąć na posiedzeniu niejawnym, po odebraniu od stron na przykład pisemnych stanowisk albo odebraniu zeznań od świadków na piśmie.

Zaznaczono, że w szerszym zakresie rozprawy będą odbywały się na odległość, w celu minimalizacji ryzyka zachorowania dla obywateli. Minister Sprawiedliwości przeanalizuje i określi w rekomendacjach dla sądów warunki dla przeprowadzania takich rozpraw, mając na uwadze możliwości techniczne i organizacyjne sądów oraz potrzebę sprawnego działania systemu przy zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Dzięki nowym rozwiązaniom w sądach, oprócz stosowania zwykłych środków ochrony, jak maseczki, dezynfekcja rąk i zachowanie dwumetrowego dystansu, będą przeprowadzane, w miarę możliwości technicznych, przesłuchania świadków lub biegłych w trybie wideokonferencji z innego pomieszczenia w sądzie. Wskazano, iż będzie można też zdalnie przesłuchiwać na przykład osadzonych w zakładach karnych, bez konieczności transportowania ich do sądów.

Stosownie do powyższych informacji, w piśmie podsekretarza stanu Ministerstwa Sprawiedliwości z 18 maja 2020 r., w którym przedstawia się rekomendowane rozwiązania umożliwiające ustanowienie i wdrożenie procedur zapewniających bezpieczeństwo pracowników sądu i interesantów w czasie stanu epidemii, wskazano na nowe „Ogólne zasady urzędowania sądów”. W pkt A VI. 1 (Bezpieczeństwo interesantów), w zdaniu drugim zaznaczono że: „Rekomenduje się wydanie przez prezesów sądów zarządzeń uniemożliwiających lub ograniczających dostęp publiczności do sal rozpraw”.

W analizowanej kwestii po raz kolejny warto podkreślić, iż wskazane „rekomendacje” nie znalazły się w żadnym akcie prawnym przyjętym przez ustawodawcę. Naczelna zasada procesu karnego, gwarancja konstytucyjna, w trakcie trwania epidemii została narażona na znaczące ograniczenia, które wskazano w komunikatach urzędu administracji rządowej, kierowanych do prezesów sądów, mających wydawać zarządzenia w kwestii ograniczeń.

Słusznie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, iż ograniczenie jawności rozpraw i niemożność wzięcia przez publiczność udziału w rozprawach nie są środkami adekwatnymi i proporcjonalnymi. Brak jest uzasadnionych podstaw, by w celu przeciwdziałania epidemii utrzymać zakaz dostępu publiczności do sal rozpraw<sup>28</sup>. Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało natomiast, iż przedmiotowe zalecenia, wysłane do prezesów sądów apelacyjnych oraz Wojskowych Sądów Okręgowych, nie mają charakteru wiążącego, lecz w zamierzeniu swym miały służyć sądom jako wsparcie w rozwiązaniu problemów, które wynikły z zagrożenia

---

<sup>28</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 01.06.2020 r. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-publicznosc-ma-prawo-udzialu-w-rozprawach-sadowych> (dostęp: 01.06.2020).

epidemicznego. O ich zastosowaniu decyduje wyłącznie prezes sądu, na podstawie oceny aktualnej sytuacji, na obszarze właściwości podległego mu sądu<sup>29</sup>.

Należy dodać, że nawet gdyby omawiane rekomendacje zawarto w rozporządzeniu, byłoby to niewystarczające. Tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki<sup>30</sup>. Rekomendacje niebędące żadnym źródłem prawa nie powinny zatem nawet wskazywać przepisów o charakterze technicznych czy być pomocne przy rozwiązywaniu problemów związanych z ograniczeniem jawności rozpraw.

W Kodeksie postępowania karnego wyjątki od zasady jawności zostały wskazane wyraźnie, z dokonaniem podziału na konkretne przyczyny ich zaistnienia. Ustawowe przyczyny wyłączenia jawności mają charakter fakultatywny, a decyzja o wyłączeniu publiczności rozprawy zależy od stanowiska sądu, a nie zarządzeń prezesa sądu. Słusznie wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż uzależnienie dopuszczalności ograniczeń wolności i praw od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to oznacza nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń<sup>31</sup>.

Po raz kolejny należy podkreślić, iż Ministerstwo Sprawiedliwości zasadnie zarekomendowało środki ostrożności (sanitarno-epidemiologiczne), w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, jednak wskazywanie na ograniczenia konstytucyjnych gwarancji procesu jest zbyt daleko idące. Nie wprowadzono szczególnych przepisów ustaw lub na przykład stanu nadzwyczajnego, co mogłoby uzasadniać ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych.

Jak wskazano w orzecznictwie, Rada Ministrów zrezygnowała z formalnego i przewidzianego w art. 232 Konstytucji RP wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, uznając, że przyznane jej zwykle środki konstytucyjne w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji RP są wystarczające, aby opanować istniejący stan epidemii. Dla

<sup>29</sup> Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z dnia 19.06.2020 r. na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajęcie stanowiska <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-publicznosc-ma-prawo-udzialu-w-rozprawach-sadowych> (dostęp: 19.06.2020).

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20.

<sup>31</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P11/98, uzasadnienie część 6.B, Dz.U. z 2000 r., nr 3, poz. 46.

tego do uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela mają zastosowanie wszystkie konstytucyjne i legislacyjne zasady, obowiązujące poza regulacjami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych z Rozdziału XI Konstytucji RP. W związku z tym w celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka nie można powoływać się na nadzwyczajne okoliczności, uzasadniające szczególne rozwiązania prawne oraz okolicznościami tymi nie można usprawiedliwiać daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich wprowadzanych w formie rozporządzeń. Przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi być znacznie zwiększona. Dlatego należy podkreślić, że przepisy stanowiące na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konstytucyjnych wolności i praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenie musi w związku z tym zostać wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania<sup>32</sup>.

W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej (art. 228 ust. 1 Konstytucji RP). Jednocześnie w ustawie zasadniczej wskazuje się, iż ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko) (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP). Natomiast ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku) (art. 233 ust. 3 Konstytucji RP). Należy zwrócić uwagę, że nie wskazano tu ograniczenia publiczności rozpraw. Prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd nie podlega zatem ograniczeniu, nawet przy wprowadzeniu odpowiedniego stanu nadzwyczajnego.

Konsekwencją otwarcia rozprawy dla społeczeństwa jest stworzenie dostępu dla indywidualnie nieokreślonej i liczbowo nieograniczonej grupy osób. W zakresie braku warunków jakichkolwiek kwalifikacji indywidualnych, otwartość rozprawy głównej nie może być jednak rozumiana w sposób absolutny w tym sensie, że charakterystyka czy przedmioty konkretnych osób przybyłych na rozprawę w charakterze obserwatorów będą stanowić realizację wymogu udostępniania

---

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20.

rozprawy. Pewne osoby, z uwagi na posiadane cechy, mogą zostać pozbawione wstępu na rozprawę, co jest równoznaczne z niemożnością uczynienia zadość regule publiczności tylko w odniesieniu do tych podmiotów i nie powoduje całościowego wykluczenia zasady jawności<sup>33</sup>.

Natomiast ograniczeniem jawności może być tendencyjne uniemożliwianie lub utrudnianie udziału publiczności w rozprawie za pomocą rozmaitych nieprawidłowości organizacyjnych, na przykład przez wyznaczenie na rozprawę, która budzi szerokie zainteresowanie społeczeństwa, zbyt małej sali, niedokładne informowanie o miejscu i czasie prowadzenia rozprawy, wyznaczenie terminu rozprawy na nietypową porę, na przykład na późne godziny wieczorne, rozpoczęcie rozprawy po przerwie przed terminem podanym do publicznej wiadomości, nieinformowanie publiczności, przez jak długi okres czasu rozprawa będzie prowadzona przy drzwiach zamkniętych (w całości lub w części)<sup>34</sup>.

W odniesieniu do ograniczeń publiczności, należy przyjąć, iż ograniczenia zasady jawności postępowania sądowego, mające różny charakter, podlegają klasyfikacji jako:

- bezwzględne zakazy ustawowe,
- ograniczenia wynikające z decyzji strony lub uczestnika postępowania,
- ograniczenia wynikające z uznania sądu,
- ograniczenia spowodowane warunkami techniczno-administracyjnymi<sup>35</sup>.

Ograniczenia jawności bez podstawy prawnej są niedopuszczalne. Jednak ustawodawca nie uwzględnił naruszenia jawności w aspekcie zewnętrznym w przesłankach bezwzględnych przyczyn odwoławczych, wskazanych w art. 439 k.p.k. Dlatego naruszenie przepisów dotyczących zasady jawności należy zaliczyć do względnych przyczyn odwoławczych, uchybień, przy ustaleniu których sąd musi badać, czy mają one związek przyczynowy, chociażby w sensie hipotetycznym, z zaskarżonym orzeczeniem. Naruszenie przepisów dotyczących zasady jawności będzie powodowało uchylenie orzeczenia wydanego w tych warunkach jedynie w razie stwierdzenia przez sąd, iż uchybienie to mogło mieć wpływ na treść orzeczenia. Natomiast znaczenie, jakie przypisuje się jawności rozprawy, będącej jedną z gwarancji prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, uzasadnia postulat *de lege ferenda*, zaliczenia uchybienia polegającego na bezpodstawnym wyłączeniu jawności rozprawy, do katalogu bezwzględnych przyczyn odwoławczych.

Wcześniejsze ustalenia prowadzą do wskazania, że jawność stanowi nierozłączny element prawa do sądu. Nie oznacza to, że gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być traktowane jako nakaz urzeczywistniania w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednakowo określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych. Nie każda odmienność lub specyfika

<sup>33</sup> R. Koper, *Jawność rozprawy głównej a ochrona prawa do prywatności w procesie karnym*, Warszawa 2010, s. 248.

<sup>34</sup> A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 183.

<sup>35</sup> E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 3, s. 80.

postępowania sądowego musi być *a priori* uznawana jako ograniczenie prawa do sądu i związanych z tym gwarancji procesowych. Z Konstytucji RP nie wynika bowiem założenie, że każde postępowanie sądowe musi operować na tym samym instrumencie procesowym. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza jednak dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, ograniczających nadmierne i bez istotnych racji praw procesowych strony, których realizacja stanowi warunek prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu dochodziłoby wówczas, gdyby ograniczenie uprawnień procesowych było nieproporcjonalne dla realizacji takich celów, jak zagwarantowanie większej efektywności postępowania, jego szybkości, a jednocześnie uniemożliwiałoby właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron<sup>36</sup>. Niezachowanie gwarancji publiczności rozprawy może wpływać na całość postępowania, zarówno na uczestników, jak i na strony.

### 3. PODSUMOWANIE

Ustawodawstwo w zakresie zasady jawności postępowania karnego przeszło istotną ewolucję, od procesu inkwizycyjnego do skargowego, który opiera się na jawności i kontradiktoryjności. Jej doniosłość wyraża się poprzez umieszczenie w katalogu naczelných zasad procesowych, opartych na założeniach konstytucyjnych. Na rozwój zasady nie miały wpływu przekształcenia ustrojowe oraz walki społeczne, zwieńczone systemem demokratycznym, w którym jawność procesu stanowi gwarancję fundamentów współczesnego procesu karnego. Niewątpliwie dlatego publiczność rozpraw ma wpływ na zaufanie do organów wymiaru sprawiedliwości. Rzetelny proces karny charakteryzuje wiele reguł służących zapewnieniu na należytych poziomach ochrony praw wszystkich uczestników postępowania karnego oraz wskazaniu wartości, jakie proces karny powinien respektować przy dążeniu do realizacji jego podstawowego celu. Istotą tak pojmowanej rzetelności procesu jest określenie modelu postępowania, zapewniającego przestrzeganie minimum gwarancji procesowych, a konkretnie metody osiągnięcia celu procesu przy zapewnieniu ochrony praw wszystkich jego uczestników. Trudno zatem znaleźć uzasadnienie przekazywania treści komunikatów i rekomendacji przez Ministerstwo Sprawiedliwości, które mają na celu ukierunkowanie działań (w tym wspomnianych wyżej obowiązków) na ograniczenie lub wręcz wyłączenie jawności rozpraw, podczas stanu epidemii. Inną kwestią jest podejmowanie rekomendowanych czynności ograniczających publiczność rozpraw przez prezesów sądów.

Ustawodawca, chcąc wprowadzić środki bezpieczeństwa i działania osłonowe, mające na celu zachowanie zdrowia publicznego, powinien zachować wszelkie gwarancje konstytucyjne. Warto wskazać, iż w sądach możliwe jest wyznaczenie rozpraw na większej sali, w sprawach, którymi interesuje się społeczność, tak aby zachować dystans, a jednocześnie nie ograniczać gwarancji konstytucyjnych. Tu

---

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 16.11.2011 r., SK 45/09, Dz.U. z 2011 r., nr 254, poz. 1530.

właśnie prezesi sądów powinni podejmować zarządzenia w kwestiach związanych z organizacją pracy w budynkach sądów, wskazując w nich środki bezpieczeństwa o charakterze zabezpieczającym, takie jak stosowanie dystansu czy dezynfekcja pomieszczeń. Taka działalność nie ogranicza gwarancji konstytucyjnych.

W trakcie trwania stanu epidemii prawodawca wydał rozporządzenia, czyli akty prawne rangi niższej niż ustawa, ograniczające w czasie epidemii podstawowe wolności i prawa człowieka. W konsekwencji podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia wielu podstawowych wolności i praw jednostki<sup>37</sup>. Na podstawie wydanych rozporządzeń wydano następnie komunikaty, zawierające rekomendacje co do ograniczeń jawnego rozpatrywania spraw. Pomimo uchwalenia wielu ustaw od czasu ogłoszenia stanu epidemii, w żadnej z nich nie znalazł się bezpośredni przepis nakazujący ograniczenie dostępu publiczności do rozpraw jawnych. Wszystkie ograniczenia zasady jawności muszą mieścić się w ramach ustanowionych podstaw konstytucyjnych jej wyłączenia, zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić jedynie ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Jest to zamknięty katalog przyczyn, na podstawie których ustawa zasadnicza wyznacza podstawy odstąpienia od jawnej rozprawy. Przesłanki określają w sposób konkretny, na jakiej podstawie można odstąpić od jawnego rozpatrzenia sprawy. Wskazane w Kodeksie postępowania karnego przypadki wyłączenia jawności ( art. 359–360 k.p.k.) mieszczą się w konstytucyjnych ramach dopuszczalności wyłączenia jednej z naczelnych zasad procesowych. Wyjątki od zasady jawności zostały wskazane wyraźnie, z dokonaniem podziału na konkretne przyczyny ich zaistnienia. Brak jest w nich odniesienia do przesłanek mających na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa. Decyzja o wyłączeniu publiczności rozprawy zależy głównie od stanowiska sądu, zgodnie z podstawą wskazaną w ustawie karnoprocesowej.

W myśl przepisów Kodeksu postępowania karnego na rozprawie, oprócz osób biorących udział w postępowaniu, mogą być obecne tylko osoby pełnoletnie, nieuzbrojone (art. 356 § 1 k.p.k.). Publiczność w rozumieniu tego przepisu to inne niż uczestnicy postępowania osoby obecne na rozprawie<sup>38</sup>. Ustawodawca, czyniąc rozprawę dostępną dla społeczeństwa, wprowadził w tym zakresie ograniczenia dotyczące zakazu obecności określonych osób (niepełnoletnich uzbrojonych oraz osób znajdujących się w stanie nielicującym z powagą sądu). Zakaz nie oznacza wyłączenia jawności rozprawy, drzwi sali rozpraw są otwarte dla wszystkich innych osób<sup>39</sup>, z wyłączeniem tych wskazanych wyżej. W przepisach brak jest innych ograniczeń dotyczących między innymi wyłączenia osób zakażonych wirusem lub chorych na COVID-19. Społeczna kontrola wymiaru sprawiedliwości musi zostać zatem zachowana, pomimo zagrożeń epidemicznych.

---

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Opolu z 27.10.2020 r., II SA/Op 219/20.

<sup>38</sup> P. Niedzielak, K. Petryna, w: A. Kryże, P. Niedzielak, K. Petryna, T.E. Wirzman, *Kodeks postępowania karnego. Praktyczny komentarz z orzecnictwem*, Warszawa 2002, s. 623.

<sup>39</sup> B. Wójcicka, *Jawność postępowania sądowego...*, op. cit., s. 123.

Sąd powinien sięgać do ograniczenia jawności z dużym umiarem i tylko w niezbędnym zakresie. Prowadzenie rozprawy z wyłączeniem jawności może bowiem prowadzić do niepożądanych wrażeń chęci ukrycia czegoś ważnego przed opinią publiczną. Każdorazowe wyłączenie jawności należy taktować indywidualnie. Nie powinno ograniczać się jawności rozprawy zwłaszcza w takich sprawach, które w silnym stopniu skupiają uwagę i zainteresowanie społeczeństwa w myśl zasady, że operowanie jawną i prawdziwą informacją jest najsilniejszym środkiem oddziaływania na opinię publiczną<sup>40</sup>.

Obecnie nie jest możliwe wyłączenie jawności rozprawy, ze względu na ogłoszenie stanu epidemii. Pozycja gwarancji konstytucyjnej jest tak mocna, iż ograniczenia zasady nie uzasadnia nawet wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Biorąc pod uwagę taką doniosłość, ewentualne przypadki ograniczania jawności w trakcie ogłoszonego stanu epidemii w Polsce (który nie jest nawet stanem nadzwyczajnym, o którym mowa w Konstytucji RP), mogą stanowić podstawę zakwalifikowania uchybienia przepisów do względnych przyczyn odwoławczych. Niewątpliwie w takich przypadkach stwierdzona obraza przepisów postępowania może mieć wpływ na treść orzeczenia, które ulegnie uchyleniu (art. 438 pkt 2 k.p.k.). Konstytucja oraz Kodeks postępowania karnego gwarantują publiczne przeprowadzenie rozprawy, a także publiczne ogłoszenie wyroku (art. 364 § 1 k.p.k.). Nieprawidłowo ogłoszony wyrok może być podważony, a nawet uznany za nieistniejący. Konsekwencje rekomendacji ministerstwa, oraz ewentualnych zarządzeń prezesów sądów o ograniczeniu jawności rozpraw, wydanych w trakcie obowiązywania stanu epidemii, mogą mieć zatem istotny wpływ na znaczącą ilość orzeczeń sądu w postępowaniu karnym.

Oceniając jawność zewnętrzną rozprawy, wskazać należy, że zachowanie rzetelności i gwarancji jawności zewnętrznej w ujęciu ogólnym, zależy głównie od sumiennego wykonywania swoich obowiązków przez organy postępowania karnego. Ich działanie może narazić na ograniczenie lub naruszenie jawności procesu względem osób biorących w nim udział oraz publiczności. Zarówno sąd w postępowaniu rozpoznawczym, jak i prokurator w postępowaniu przygotowawczym muszą mieć na uwadze doniosłość i odpowiedzialność wydawania swoich decyzji oraz wypełniania zwykłych obowiązków, które łączą się ściśle z prawami i gwarancjami konstytucyjnymi dla osób uczestniczących w postępowaniu.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Boratyńska K.T., Górski A., Sakowicz A., Ważny A., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Daszkiewicz W., *Proces karny. Część ogólna*, t. I, Toruń 1985.
- Grajewski J., *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2008.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2007.

---

<sup>40</sup> A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego...*, op. cit., s. 188.

- Jarzęcka-Siwik E., *Ograniczenie dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 3.
- Jawność jako wymóg rzetelnego procesu karnego. Zagadnienia prawa polskiego i obcego*, red. W. Jasiński, K. Nowicki, Warszawa 2013.
- Kalinowski S., *Polski proces karny w zarysie*, Warszawa 1979.
- Kryże A., Niedzielak P., Petryna K., Wirzman T.E., *Kodeks postępowania karnego. Praktyczny komentarz z orzecznictwem*, Warszawa 2002.
- Koper R., *Jawność rozprawy głównej a ochrona prawa do prywatności w procesie karnym*, Warszawa 2010.
- Michalski W., *Wychowawcza funkcja sądu w postępowaniu karnym*, Warszawa 1976.
- Murzynowski A., *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994.
- Prusak F., *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Warszawa 1999.
- Wójcicka B., *Jawność postępowania sądowego w polskim procesie karnym*, Łódź 1989.

## PUBLICZNOŚĆ ROZPRAWY W POSTĘPOWANIU KARNYM, A JEJ OGRANICZENIA W ZWIĄZKU Z OGŁOSZENIEM STANU EPIDEMII

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest rozważanie nad możliwością ograniczenia zasady publiczności rozprawy w postępowaniu karnym, w związku z ogłoszeniem w 2020 r. stanu epidemii w Polsce. Autorka przybliży tematykę jawności jako konstytucyjnej naczelnej zasady procesowej, wskazuje jej rangę w procesie karnym oraz opisuje możliwe wyjątki od niej.

W artykule podjęto szczegółową analizę przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania karnego oraz wydanych zaleceń co do możliwości ograniczenia publiczności rozpraw, opartych na wprowadzonych szczególnych rozwiązaniach i działaniach minimalizujących ryzyko dla zdrowia publicznego, w związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS CoV-2. Treść artykułu kończy podsumowanie zawierające wnioski i uwagi w zakresie rekomendowanych ograniczeń jawności rozprawy.

Słowa kluczowe: jawność postępowania, publiczność rozprawy, ograniczenia jawności, gwarancje konstytucyjne

## OPEN COURT PRINCIPLE IN CRIMINAL PROCEEDINGS AND ITS LIMITATION RESULTING FROM THE DECLARATION OF AN EPIDEMIC

### Summary

The subject of the article is to consider the possibility of limiting the principle of public hearing in criminal proceedings in connection with the announcement of the epidemic in Poland in 2020. The author introduces the subject of openness as the main constitutional procedural principle, indicates its rank in a criminal trial and describes possible exceptions to it. The article presents a detailed analysis of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland and the Code of Criminal Procedure as well as the recommendations issued regarding



the possibility of limiting the audience of hearings, based on the introduced special solutions and actions minimizing the risk to public health, in connection with the risk of spreading virus infections SARS CoV-2. The content of the article ends with summary containing conclusions and comments on the recommended restrictions on the public hearing.

Key words: proceeding openness, open trial/public trial, limitation of openness, constitutional guarantees

Zimna M., *Publiczność rozprawy w postępowaniu karnym a jej ograniczenia w związku z ogłoszeniem stanu epidemii*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 2, s. 95–112. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.16/m.zimna

Zimna, M. (2021) ‘Open court principle in criminal proceedings and its limitation resulting from the declaration of an epidemic’. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 95–112. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.16/m.zimna

# PRZEGLĄD UCHWAŁ IZBY KARNEJ SĄDU NAJWYŻSZEGO W ZAKRESIE PRAWA KARNEGO PROCESOWEGO ZA 2019 ROK

RYSZARD A. STEFAŃSKI\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.17/r.a.stefanski

## KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO

### 1. TOŻSAMOŚĆ CZYNU (ART. 14 § 1 K.P.K.)

Zgodnie z art. 14 § 1 k.p.k. wszczęcie postępowania sądowego następuje na żądanie uprawnionego oskarżyciela lub innego uprawnionego podmiotu. Skarga ta określa ramy przedmiotowe orzekania sądu. Wprawdzie opis czynu i kwalifikacja prawna wskazane w akcie oskarżenia nie wiążą sądu, który może dokonać w nich zmian w porównaniu do czynu zarzucanego, ale jest konieczne, aby utrzymał się w zakresie wyznaczonym granicami oskarżenia<sup>1</sup>. Wymagane jest zachowanie tożsamości między czynem zarzucanym a czynem przypisanym sprawcy (*sententia debet esse conformis libello*)<sup>2</sup>.

W kontekście tego przepisu zostało przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, czy w świetle obowiązującej w postępowaniu karnym zasady skargowości (art. 14 § 1 k.p.k.) dopuszczalne jest przypisanie oskar-

---

\* prof. dr hab., Kierownik Katedry Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie, e-mail: sterysz@interia.pl, ORCID: 0000-0003-0995-9499

<sup>1</sup> Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 1986 r., IV KR 129/86, OSNPG 1986, nr 12, poz. 167; wyrok SN z 4 stycznia 2006 r., IV KK 376/05, „Prokuratura i Prawo” – wkł. 2006, nr 6, poz. 16; wyrok SN 17 listopada 1972 r. II KR 162/77, OSNKW 1973, nr 4, poz. 46; postanowienie SN z dnia 20 września 2002 r., V KKN 112/01, LEX nr 55225; postanowienie SN z dnia 12 stycznia 2006 r., II KK 96/05, LEX nr 172202; postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 2001 r., V KKN 111/01, LEX nr 51844; wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2009 r., II KK 329/07, LEX nr 507942; S. Śliwiński, *Polski proces karny*, Warszawa 1948, s. 447; M. Cieślak, *Polska procedura karna Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 299; A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 168; K. Marszał, *Proces karny*, Katowice 1998, s. 59.

<sup>2</sup> M. Cieślak, *Polska procedura karna...*, op. cit., s. 283; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2020, s. 29.

żonemu przestępstwa (wykroczenia) paserstwa w sytuacji, gdy w akcie oskarżenia zarzucono mu popełnienie przestępstwa kradzieży.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 5 września 2019 r., I KZP 6/19 (OSNKW 2019, nr 9, poz. 53) wskazał, że: **Nie można jednak sformułować uniwersalnej reguły pozwalającej zawsze na przypisanie popełnienia przestępstwa paserstwa w miejsce zarzucanego przestępstwa kradzieży. Doprecyzowanie kryteriów branych przy tym pod uwagę dokonywane być powinno w realiach konkretnych rozpoznawanych spraw.**

O ile na aprobatę zasługuje ogólne stwierdzenie co do kryteriów tożsamości czynu, o tyle budzi wątpliwości rozstrzygnięcie co do tożsamości czynu w postaci kradzieży i paserstwa, bowiem w pewnym zakresie już *in abstracto* można określić, kiedy nie chodzi o odrębne zdarzenia historyczne, tym bardziej że paserstwo jest ściśle związane z przestępstwem kradzieży, gdyż przestępstwa te mają wspólny przedmiot czynności wykonawczej.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Najwyższy, odwołując się do wypowiedzi w doktrynie, przyjął, że sformułowanie w sposób precyzyjny abstrakcyjnych reguł weryfikacji tożsamości czynu zarzucanego i czynu przypisanego jest niemożliwe<sup>3</sup>. Ze względu na to, że trudno kategorycznie i jednoznacznie podać kryteria identityczności czynu, tym większego znaczenia nabiera potrzeba każdorazowej, bardzo wnikliwej analizy konkretnego przypadku, a problem bardzo skomplikowany od strony teoretycznej jest znacznie łatwiejszy i możliwy do rozstrzygnięcia w konkretnym przypadku praktycznym<sup>4</sup>.

Sąd Najwyższy słusznie przyjął, że chodzi zdarzenie faktyczne (zdarzenie historyczne) opisane w akcie oskarżenia<sup>5</sup>. Granice oskarżenia zostaną utrzymane, gdy sąd rozstrzyga w wyroku na płaszczyźnie tożsamego zdarzenia historycznego, które stanowiło przedmiot skargi<sup>6</sup>. Wcześniej Sąd Najwyższy wprost twierdził, że:

Zasada skargowości wyznacza granice podmiotowe i przedmiotowe rozpoznania sprawy w danym postępowaniu. W konsekwencji, sąd meriti jest związany zdarzeniem historycznym wskazanym w akcie oskarżenia, w taki sposób, że nie jest władny dokonać ustaleń w zakresie wykraczającym poza ramy historyczne danego

---

<sup>3</sup> M. Cieślak, *Polska procedura...*, op. cit., s. 301; wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2009 r., II KK 329/07, LEX nr 507942.

<sup>4</sup> S. Stachowiak, *Funkcje zasady skargowości w polskim procesie karnym*, Poznań 1975, s. 218.

<sup>5</sup> Wyrok SN z dnia 2 marca 2011 r., III KK 366/10, OSNKW 2011, nr 6, poz. 51; postanowienie SN z dnia 19 października 2010 r., III KK 97/10, OSNKW 2011, nr 6, poz. 500; wyrok SN z dnia 26 listopada 2014 r., II KK 109/14, LEX nr 1621333; S. Śliwiński, *Polski proces karny...*, op. cit., s. 445; A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego...*, op. cit., s. 158–159; M. Rogalski, *Przesłanki powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005, s. 244–261; C. Kulesza, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, t. III, cz. 1, Warszawa 2014, s. 610.

<sup>6</sup> J.F. Marzec, *Z problematyki tożsamości czynu zarzucanego a przypisanego oraz wyboru właściwej kwalifikacji czynu*, „Nowe Prawo” 1957, nr 12, s. 56 i n.; J. Bafia, *Zmiana kwalifikacji prawnej czynu w procesie karnym*, Warszawa 1964, s. 98 i n.; J. Kosonoga, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–166*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, t. I, Warszawa 2017, s. 296.

zdarzenia. W praktyce więc zasada skargowości oznacza, że to żądanie podmiotu uprawnionego do wniesienia oskarżenia określa granice postępowania sądowego<sup>7</sup>;

Za elementy wyznaczające tożsamość „zdarzenia historycznego” należy przyjąć: identyczność przedmiotu zamachu, identyczność kręgu podmiotów oskarżonych o udział w zdarzeniu, tożsamość miejsca i czasu zdarzenia, jak też zachowanie choćby części wspólnych znamion w opisie czynu zarzuconego i przypisanego, które winny się ze sobą pokrywać, mając jakiś obszar wspólny. O jedności czynu, jako jednego impulsu woli, świadczy nadto jedność zamiaru (lub planu) sprawcy (sprawców) przestępstwa<sup>8</sup>.

W sytuacji, gdy w akcie oskarżenia zarzucano kradzież, a w wyroku przypisano popełnienie paserstwa – zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w omawianym postanowieniu – w zależności od okoliczności konkretnej sprawy możliwe jest stwierdzenie, że wykroczone poza granice aktu oskarżenia, albo uznanie, że nie doszło do wyjścia poza granice aktu oskarżenia, gdy dokonanie odmiennych ustaleń faktycznych w przedmiocie zachowania oskarżonego dotyczy sposobu wejścia w posiadanie cudzej rzeczy.

Kategoryczny pogląd jest prezentowany we wcześniejszym orzecznictwie, w którym przyjmuje się, że nie stanowi przekroczenia granic aktu oskarżenia, gdy zdarzenie zostało w nim opisane jako kradzież lub inna postać zaboru mienia, a w wyroku skazującym sąd przyjął paserstwo<sup>9</sup>. Sąd Najwyższy wprost stwierdził, że:

Jeżeli okoliczności świadczące o tym, że oskarżony o kradzież udzielił pomocy w zbyciu mienia pochodzącego z tego czynu, były podane w uzasadnieniu aktu oskarżenia, przy czym zamieszczono je w opisie czynu zarzuconego osobie, która nabyła to mienie i została oskarżona o paserstwo (art. 291 § 1 k.k.), to należą one także do podstawy faktycznej oskarżenia osoby, której zarzucono popełnienie kradzieży; w takiej sytuacji skazanie tego oskarżonego za paserstwo (art. 291 § 1 k.k.), a nie za kradzież, nie wychodzi poza granice oskarżenia i nie narusza zasady skargowości określonej w art. 14 k.p.k.<sup>10</sup>

W literaturze także przyjmuje się, że nie ma przeszkód do skazania oskarżonego za paserstwo (art. 291 § 1 k.k.) w sytuacji, gdy był oskarżony o kradzież (art. 278

<sup>7</sup> Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2017 r., V KK 330/16, LEX nr 2270908.

<sup>8</sup> Postanowienie SN z dnia 19 października 2010 r., III KK 97/10, OSNKW 2011, nr 6, poz. 50; wyrok SN z dnia 20 stycznia 1983 r., II KR 347/83, OSPiKA 1983, nr 9, poz. 203; wyrok SN z dnia 17 lipca 1973 r., V KRN 264/73, OSNKW 1973, nr 12, poz. 163; wyrok SN z dnia 11 maja 1984 r., Rw 262/84, OSNKW 1985, nr 1–2, poz. 10; wyrok SN z dnia 23 września 1994 r., II KRN 173/94, OSNKW 1995, nr 1–2, poz. 9.

<sup>9</sup> Wyrok SN z dnia 23 października 1934 r., II K 1198/34, Zb. Orz. SN 1935, z. 4, poz. 170; wyrok SN z dnia 28 kwietnia 1932 r., IIIK 403/32, Zb. Orz. SN 1932, z. VII, poz. 146; wyrok SN z dnia z dnia 1 lutego 1934 r., IK 958/33, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1934, poz. 346; wyrok SN z dnia z dnia 23 lutego 1938, I K 637/37, Zb. Orz. SN 1938, z. IX, poz. 216.

<sup>10</sup> Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2012 r., V KK 82/12, OSNKW 2013, nr 3, poz. 23.

§ 1 k.k.), gdyż w istocie jest to samo zdarzenie, a jedynie inny jest sposób wejścia w posiadanie cudzej rzeczy<sup>11</sup>. Zajmuje się też odmienne stanowisko, że:

Nie można mówić o tożsamości czynów, jeżeli przestępstwo paserstwa, przypisywane zamiast zarzucanego przestępstwa kradzieży lub kradzieży z włamaniem, miało miejsce już w jakiś czas po tej kradzieży i w okolicznościach niemających nic wspólnego z opisem i podstawą faktyczną czynu zarzucanego jako kradzież lub kradzież z włamaniem. W takim wypadku nie chodzi bowiem tylko o odmienny sposób wejścia w posiadanie rzeczy pochodzącej z czynu zabronionego, lecz o zupełnie inne zdarzenie faktyczne, w którego ramach doszło do uzyskania takiego posiadania<sup>12</sup>.

W takim wypadku dochodzi do zmiany przedmiotu procesu<sup>13</sup>.

Odnosząc się do tych argumentów Sądu Najwyższego, nie sposób nie zauważyć, że podstawowym kryterium decydującym o tożsamości czynu jest wejście w posiadanie rzeczy ruchomej. Znamię zaboru cudzej rzeczy ruchomej, charakteryzujące kradzież (art. 278 § 1 k.k.) oznacza zmianę dotychczasowego stanu władztwa nad rzeczą rzeczy<sup>14</sup>. Zachowanie sprawcze przestępstwa paserstwa (art. 291 § 1 k.k.) polega na nabyciu rzeczy, pomocy do jej zbycia, przyjęciu jej lub pomocy do jej ukrycia. Już *prima vista* widać, że spośród znamion paserstwa wejściem w posiadanie rzeczy jest jej nabycie, będące uzyskaniem przez sprawcę władztwa nad rzeczą od osoby nią bezprawnie władającej, za jej zgodą, oraz przyjęcie, oznaczające przejęcie przez sprawcę władztwa rzeczy od osoby władającej rzeczą w celu określonym porozumieniem obu stron<sup>15</sup>. Zachowanie to, podobnie jak zabór rzeczy, powoduje jej przejście we władanie innej osoby, a zatem z tego punktu widzenia można przyjąć, że między kradzieżą i paserstwem popełnionym w tych formach zachodzi tożsamość czynu, a należy ją wykluczyć w sytuacji, gdy paserstwo zostało popełnione poprzez pomoc do zbycia rzeczy lub jej ukrycia.

## 2. OBLICZENIE TERMINÓW (ART. 123 § 1 I 2 K.P.K.)

Bieg terminów procesowych został uregulowany w art. 123 k.p.k., stanowiącym, że do biegu terminu nie wlicza się dnia, od którego liczy się dany termin (§ 1), a jeżeli termin jest oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach, koniec terminu przypada na ten dzień tygodnia lub miesiąca, który odpowiada początkowi terminu, a w wypadku gdy w danym miesiącu nie ma takiego dnia, koniec terminu przypada na ostatni dzień tego miesiąca (§ 2).

<sup>11</sup> J. Bednarzak, *Czy oskarżenie o kradzież wyklucza skazanie za paserstwo?*, „Nowe Prawo” 1963, nr 4–5, s. 497–501; E. Skrętowicz, *Wyrok sądu karnego pierwszej instancji*, Lublin 1989, s. 70.

<sup>12</sup> Postanowienie SN z 14.07.2011 r., IV KK 139/11, OSNKW 2011/9, poz. 84 z głosami aprobującymi A. Zolla, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2012, nr 4, poz. 35; J. Satki, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2012, nr 4, poz. 35, częściowo krytyczną A. Skowrona, LEX/el. 2012.

<sup>13</sup> M. Lipczyńska, *Kradzież czy paserstwo*, „Nowe Prawo” 1963, nr 3, s. 331–339.

<sup>14</sup> L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego*, Kraków 1936, s. 541.

<sup>15</sup> M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 278–363 k.k.*, red. A. Zoll, t. III, Warszawa 2016, s. 440.

Na tle tego przepisu powstała wątpliwość, czy do biegu terminów wyrażonych w tygodniach, miesiącach lub latach nie wlicza się dnia, od którego liczy się dany termin. Jest ona związana tym, że w judykaturze i literaturze są prezentowane diametralnie odmienne poglądy. Twierdzi się, że do terminów oznaczonych w tygodniach, miesiącach lub latach nie wlicza się dnia, od którego liczy się dany termin (sposób uniwersalny)<sup>16</sup> oraz wyraża się pogląd, że do biegu tych terminów wlicza się dzień, od którego biegą te terminy, gdyż art. 123 § 2 k.p.k. kwestie te reguluje odrębnie i nie ma zastosowania § 1 tego przepisu (metoda autonomiczna)<sup>17</sup>.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 13 listopada 2019 r., I KZP 9/19 (OSNKW 2019, nr 11–12, poz. 66) wyjaśnił, że: **Norma art. 123 § 1 k.p.k. wyznacza sposób obliczania terminów określonych w dniach, natomiast w odniesieniu do terminów wyrażonych w okresach kalendarzowych (tygodniach, miesiącach i latach) zawarta w tym przepisie dyrektywa gwarancyjna zostaje zrealizowana w wyniku zastosowania autonomicznej metody obliczania terminów wyrażonej w § 2 tego przepisu, zakładającej, że dzień zdarzenia warunkującego rozpoczęcie biegu terminu wyznacza również jego koniec (z zastrzeżeniem wynikającym**

<sup>16</sup> Postanowienie SN z dnia 27 sierpnia 2015 r., III KK 238/15, KZS 2015, nr 10, poz. 23z głosą krytyczną B. Łukowiaka, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 11, s. 195–199; wyrok SN z dnia 23 lutego 2017 r., V KK 352/16, LEX nr 2241416; wyrok SA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2018 r., II AKa 236/18, LEX nr 2707054; postanowienie SA w Krakowie z dnia 5 lipca 2019 r., II AKz 320/19, LEX nr 2757823; F. Prusak, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, t. 1, Warszawa 1999, s. 406; P. Rogoziński, w: *Kodeks postępowania karnego. Objasnienia dla studentów* (art. 1–424), red. J. Grajewski, t. I, Zakamycze 2005, s. 26; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. P. Hofmański, Warszawa 2007, s. 637; J. Kosonoga, *Instytucja skargi subsydiarnej – zarys problematyki*, Mon. Praw. 2006, nr 9, s. 7; I. Nowikowski, *O regulach obliczania terminów w procesie karnym (kwestie wybrane)*, w: *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. T. Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011, s. 878; W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 158; T. Grzegorzczak, w: T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 427; idem, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 463; S. Steinborn, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. L.K. Paprzycki, t. I, Warszawa 2013, s. 435; M. Kurowski, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. Świecki, t. I, Warszawa 2013, s. 456; J. Skorupka, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, t. I Warszawa 2017, s. 1151; T. Gardocka, D. Jagiełło, *Kodeks postępowania karnego. Krótki komentarz dla studiujących*, Warszawa 2018, s. 155; B. Janusz-Pohl, *O zasadach obliczania terminów procesowych*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 41, s. 55–58; A. Sakowicz, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2020, s. 411.

<sup>17</sup> Wyrok SN z dnia 26 lutego 2014 r., III KK 6/14, OSNKW 2014, nr 9, poz. 70; wyrok z dnia SN 29 lipca 2015 r., II KK 98/15, OSNKW 2015, nr 12, poz. 102; wyrok SN z dnia 12 grudnia 2016 r., V KK 243/16, OSNKW 2017, nr 4, poz. 20; wyrok SA w Warszawie z dnia 14 maja 2015 r., II AKa 102/15, LEX nr 1724155; postanowienie SA w Katowicach z dnia 18 lipca 2012 r., II AKz 413/12, LEX nr 1220230; T. Markiewicz, *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 sierpnia 2015 r.*, III KK 238/15, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 11, s. 195–199; S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX 2016, teza 4 do art. 123; M. Kurowski, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz zaktualizowany*, red. D. Świecki, t. I, LEX/el. 2021 teza 4 do art. 123; H. Paluszkiwicz, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, Warszawa 2020, s. 278.

z końcowej części art. 123 § 2 k.p.k. Jest to pogląd nietrafny i nie dziwi, że został poddany krytyce w literaturze<sup>18</sup>, aczkolwiek został także zaaprobowany<sup>19</sup>.

Uzasadniając ten pogląd, Sąd Najwyższy uznał, że art. 123 § 2 k.p.k. wyraża normę modyfikującą sposób obliczania terminu podany w art. 123 § 1 k.p.k. w przypadku, gdy termin ustawowy jest oznaczony m.in. w miesiącach. Jego zdaniem przemawia za tym wola ustawodawcy, o czym świadczy wydzielenie w art. 123 § 2 k.p.k. regulacji dotyczącej sposobu obliczania terminów wyrażonych w okresach odpowiadających jednostkom kalendarzowym (tydzień, miesiąc, rok), a pominięcie terminów określonych w dniach. Jego zdaniem w art. 123 § 2 k.p.k. mowa jest o dniu, który odpowiada początkowi terminu jako wyznacznikowi podstawy do obliczeń, co nie może budzić wątpliwości, że początek terminu wyznacza dzień zdarzenia warunkującego jego bieg, skoro również już w tym dniu można skutecznie dokonać czynności. Próba zastosowania dyrektywy wynikającej z przepisu art. 123 § 1 k.p.k. do okresów ustalonych w § 2 tego przepisu odrywa natomiast rozpoczęcie biegu terminu od zdarzenia warunkującego rozpoczęcie tego biegu, do czego nie tylko nie ma żadnej podstawy prawnej, ale prowadzi to do kolizji z wyraźną regulacją zamieszczoną w art. 123 § 2 k.p.k., obligującą do przyjęcia „początku terminu” za punkt wyjścia obliczeń okresu tygodnia, miesiąca lub roku. Ponadto okresy te nie odpowiadałyby powszechnemu rozumieniu takich pojęć, jak tydzień, miesiąc i rok.

Przeciwno przyjętej przez Sąd Najwyższy wykładni art. 123 § 2 k.p.k. przemawia przede wszystkim znaczenie językowe art. 123 § 1 k.p.k., którego treść jest na tyle jasna, że nie zachodzi potrzeba do odczytania w zakodowanej w nim treści korzystania z innych dyrektyw wykładni, a przecież ta ma zastosowanie w pierwszej kolejności<sup>20</sup>. Z art. 123 § 1 k.p.k. nie wynika bowiem, że wyrażona w nim dyrektywa odnosi się jedynie do terminów określonych w dniach. W przepisie tym zostało użyte słowo „terminu”, a nie ma zwrotu „terminu oznaczonego w dniach”, co zgodnie z regułą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* oznacza, że ustawodawca nie zamierzał zakresem tego przepisu objąć wyłącznie terminy określone w dniach. Argumentację tę wspiera uregulowanie biegu terminów w innych gałęziach prawa. Przykładowo w myśl art. 111 § 2 k.c. i art. 57 § 1 k.p.a., jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Wprawdzie bieg terminów określonych w tygodniach, miesiącach i latach jest określony w tych aktach prawnych (art. 112 k.c. i art. 57 § 2–3a k.p.a.), tak samo jak w art. 123 § 2 k.p.k., ale nie dowodzi to, jak przyjmuje Sąd Najwyższy w omawianym postępowaniu, że: „Skoro zatem na gruncie dwóch równoległych dziedzin prawa ustawodawca przyjął zbliżone rozwiązania dotyczące sposobu obliczania terminów określonych w dniach, odróżniając je od sposobu obliczania terminów określonych w tygodniach, miesiącach i latach, to fakt ten trzeba odczytywać jako wskazówkę interpretacyjną również na gruncie procedury karnej”.

<sup>18</sup> B. Łukowiak, *Glosa do tego postanowienia*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 11–12, s. 158–168.

<sup>19</sup> A.H. Ochnio, *Glosa do tego postanowienia*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 7–8, s. 67–71.

<sup>20</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014, s. 155.

Trafnie w piśmiennictwie argumentuje się, że skoro ustawodawca zdecydował się na identyczne uregulowanie tej kwestii na gruncie postępowania cywilnego, administracyjnego, podatkowego, a równocześnie nie uczynił tego w odniesieniu do postępowania karnego, to fakt istnienia takiej różnicy nie może zostać zignorowany w procesie wykładni<sup>21</sup>.

### 3. DOWODY UZYSKANE Z KONTROLI OPERACYJNEJ (ART. 168B K.P.K.)

Jeżeli w wyniku kontroli operacyjnej zarządzanej na wniosek uprawnionego organu na podstawie przepisów szczególnych uzyskano dowód popełnienia przez osobę, wobec której kontrola operacyjna była stosowana, innego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego niż przestępstwo objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej lub przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego popełnionego przez inną osobę niż objętą zarządzeniem kontroli operacyjnej – zgodnie z art. 168b k.p.k. – prokurator podejmuje decyzję w przedmiocie wykorzystania tego dowodu w postępowaniu karnym.

Przepis ten został dodany do Kodeksu postępowania karnego Ustawą z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup> i wszedł w życie z dniem 15 kwietnia 2016 r. Regulacja ta wzbudziła wątpliwości, czy ma ona zastosowanie do postępowań sądowych wszczętych przed wejściem jej w życie.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 22 maja 2019 r., I KZP 2/19, OSNKW 2019, nr 6, poz. 32, przyjął, że: **Dowody uzyskane w toku kontroli operacyjnej, niebędące w czasie obowiązywania art. 19 ust. 15c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji przedmiotem wniosku, który prokurator był zobligowany skierować do sądu na podstawie tego przepisu, nie mogą być wykorzystane przez sąd w procesie w oparciu o art. 168b k.p.k.** Jest to pogląd trafny i został dogłębnie uargumentowany oraz pozytywnie oceniony w literaturze<sup>23</sup>. W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy słusznie zauważył, że skoro w Ustawie z dnia 11 marca 2016 r. nie uregulowano kwestii wykorzystania materiałów operacyjnych pozyskanych przed 15 kwietnia 2016 r., to świadczy to, że zamiarem ustawodawcy nie było wprowadzenie w tym przedmiocie żadnych ograniczeń w celu zwiększenia skuteczności ścigania. Argumentu takiego nie stanowi względ na zasadę legalizmu i realizację zasady prawdy materialnej, bowiem w Kodeksie postępowania karnego są przewidziane zakazy dowodowe, które nie sprzyjają realizacji tych zasad. Reguła *tempus regit actum* – zdaniem Sądu Najwyższego – uniemożliwia zastosowanie art. 168b k.p.k. do materiału uzyskanego w toku kontroli operacyjnej przeprowadzonej przed jego wejściem w życie. Przeprowadzenie kontroli operacyjnej i uzyskanie na jej podstawie określonego materiału stanowi bowiem – w myśl

<sup>21</sup> B. Łukowiak, *Glosa do postanowienia SN z dnia 13 listopada 2019 r.*, I KZP 9/19, „Przeegląd Sądowy” 2020, nr 11–12, s. 161.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 437.

<sup>23</sup> H. Kuczyńska, *Glosa do tego postanowienia*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 3, s. 63–78. Tak też postanowienie SN z dnia 26 czerwca 2019 r., IV KK 328/18, OSNKW 2019, nr 8, poz. 46.



wskazanej reguły – fakt, a jego dowodowe wykorzystanie w toku postępowania karnego jest wyłącznie skutkiem tego faktu, a nie nowym zdarzeniem podlegającym regulacjom prawnym obowiązującym w czasie jego zaistnienia. Wprowadzenie materiałów uzyskanych w toku kontroli operacyjnej jako dowodów do postępowania karnego powinno następować na podstawie przepisów obowiązujących w czasie, w którym kontrola ta była dokonywana. Ponadto organ ten podkreślił, że zmiany prawa dowodowego powinny być objęte zakazem retrospektywnego stosowania w toczących się postępowaniach jurysdykcyjnych<sup>24</sup>.

W art. 168b k.p.k. prokurator został upoważniony do podjęcia decyzji w przedmiocie wykorzystania dowodu w postępowaniu karnym, który został uzyskany w wyniku kontroli operacyjnej z przekroczeniem zakresu przedmiotowego kontroli albo jej zakresu podmiotowego. W ten sposób legalizuje się dowody uzyskane w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych<sup>25</sup>. Sąd Najwyższy w omawianym postanowieniu przyjął, że prokurator nie ma prawa decydowania o tym w toku postępowania jurysdykcyjnego, niezależnie od tego, czy dowód ten był już w postępowaniu przygotowawczym, czy pojawił się dopiero w postępowaniu sądowym. Argumentuje, że skoro w postępowaniu jurysdykcyjnym sąd jest jego gospodarzem, a prokurator tylko stroną, to należy przyjąć, że może on jedynie złożyć wniosek o dopuszczenie dowodu, o którym mowa w art. 168b k.p.k., a podjęcie decyzji w tej kwestii należy do sądu, za czym przemawia też wzgląd na samodzielność jurysdykcyjną sądu, wyrażoną w art. 8 k.p.k., stwierdzającym, że sąd karny samodzielnie rozstrzyga zagadnienia faktyczne i prawne i nie jest w tym zakresie związany rozstrzygnięciami innego organu<sup>26</sup>. W doktrynie podkreśla się, że w postępowaniu jurysdykcyjnym wszystkie dowody są dopuszczane przez sąd<sup>27</sup>. Sąd Najwyższy przyjął, że decyzję w przedmiocie wykorzystania tego dowodu w postępowaniu karnym ustawodawca zastrzegł dla prokuratora z tego powodu, że to wyłącznie prokurator na etapie formułowania oskarżenia decyduje, jakie dowody na jego poparcie przedstawi sądowi. Wykorzystanie dowodu w rozumieniu analizowanego przepisu jest równoznaczne z jego zgłoszeniem do prze-

---

<sup>24</sup> W. Wróbel, *Zasady intertemporalne w prawie karnym procesowym*, Kraków 2017, s. 181; P. Pająk, *Zagadnienia intertemporalne zakazów dowodowych dotyczących wykorzystywania materiałów kontroli operacyjnej i procesowej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013, nr 2, s. 139–140; postanowienie z dnia 28 marca 2018 r., I KZP 14/17, OSNKW 2018, nr 6, poz. 42.

<sup>25</sup> R.A. Stefański, *Dowód nielegalny w postępowaniu karnym*, w: *Proces karany w dobie przemian. Zagadnienia ogólne*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018, s. 353.

<sup>26</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Dalsze wykorzystywanie materiałów z kontroli operacyjnej (uwagi na tle art. 168b k.p.k.)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 10, s. 109; D. Czerwińska, *Problematyka zgody następczej na wykorzystanie tzw. przypadkowych znalezisk po 15.04.2016 r.*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 4, s. 83; H. Kuczyńska, *Glosa...*, op. cit., s. 71–72; wyrok SA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2017 r., II AKa 63/17, LEX nr 2402504; wyrok SA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2019 r., II AKa 202/18, LEX nr 2728224.

<sup>27</sup> B. Janusz-Pohl, *Konkretyzacja uprawnień prokuratora w zakresie wykorzystania dowodów uzyskanych w ramach tzw. wtórnej kontroli operacyjnej*, w: *Artes serviunt vitae sapientia imperat. Proces karny sensu largo. Rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzczaka z okazji 70. urodzin*, Warszawa–Łódź 2019, s. 153; eadem, *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprosesowych w prawie polskim*, Poznań 2017, s. 467. D. Szumiło-Kulczycka, *Dalsze wykorzystywanie materiałów...*, op. cit., s. 109; H. Kuczyńska, *Glosa...*, op. cit., s. 71.

przewodzenia przed sądem. Ocena co do możliwości wykorzystania takich materiałów w postępowaniu sądowym przeprowadzana jest w momencie podejmowania przez sąd decyzji co do wniosku dowodowego prokuratora<sup>28</sup>. W orzecznictwie wskazuje się, że prokurator decyduje o uznaniu legalności i przydatności podsłuchów, a następnie we wniosku dowodowym opartym na art. 168b k.p.k., w formie pisemnej bądź ustnej do protokołu rozprawy odpowiadającym wymogom art. 169 k.p.k.<sup>29</sup> W literaturze uważa się, że prokurator może „sformułować taki wniosek w załączniku do aktu oskarżenia, zawierając go w ramach «Wykazu innych dowodów do ujawnienia na rozprawie» lub w ramach wniosku dowodowego złożonego w trybie art. 167 k.p.k.”<sup>30</sup> Pierwsza propozycja nie znajduje uzasadnienia w art. 333 § 1 pkt 2 k.p.k., który przewiduje, że nie w załączniku, a w akcie oskarżenia zamieszcza się *verba legis* „wykaz innych dowodów, których przeprowadzenia na rozprawie głównej domaga się oskarżyciel”. Przepis ten nie uprawnia oskarżyciela do zamieszczenia wykazu innych dowodów do odczytania. Prokurator w akcie oskarżenia nie formułuje wniosku o dopuszczenie tego dowodu, a domaga się *verba legis* jego „przeprowadzenia na rozprawie” (art. 333 § 1 pkt 2 k.p.k.). Słowo „przeprowadzić” oznacza „wykonać”<sup>31</sup>, co nakazuje przyjąć, że sąd ma obowiązek taki dowód przeprowadzić, a nie decydować o jego dopuszczeniu.

Niewątpliwie sąd decyduje w postępowaniu sądowym o dopuszczeniu takiego dowodu, który został ujawniony w toku tego postępowania, gdyż w postępowaniu jurysdykcyjnym sąd jest jego gospodarzem, a prokurator – tylko stroną, i nie sposób byłoby racjonalnie uzasadnić pozostawienia tej kompetencji prokuratorowi<sup>32</sup>. W takim wypadku prokurator może złożyć wniosek o dopuszczenie dowodu z materiałów uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych, a sąd może go, na mocy art. 170 § 1 pkt 1 k.p.k., oddalić, uznając, że przeprowadzenie dowodu jako sprzecznego z konstytucją jest niedopuszczalne. Trudno zaakceptować pogląd, że sąd jest obowiązany taki wniosek uwzględnić, argumentowany tym, że ustawa dopuszcza takie dowody<sup>33</sup>, bowiem formułującą go nie bierze pod uwagę tego, że sąd jest uprawniony do dokonania wykładni prokonstytucyjnej art. 168b k.p.k.

<sup>28</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2016 r., II AKa 133/16, LEX nr 2171252; D. Szumiło-Kulczycka, *Dalsze wykorzystywanie materiałów...*, op. cit., s. 112.

<sup>29</sup> Uchwała SN z dnia 28 czerwca 2018 r., I KZP 4/18, OSNKW 2018, nr 8, poz. 53 z glosami krytycznymi J. Skorupki, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 1, s. 72–80; B. Gadeckiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 1, s. 80–86; k. i uwagami aprobującymi R.A. Stefańskiego, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2018 rok*, „Ius Novum” 2020, nr 4, s. 132–136; wyrok SA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2017 r., II AKa 182/16, LEX nr 2307608; wyrok SA w Katowicach z dnia 24 listopada 2017 r., II AKa 363/17, LEX nr 2461354; wyrok SA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2018 r., II AKa 331/17, LEX nr 2447632; wyrok SA w Gdańsku z dnia 28 września 2016 r., II AKa 111/16 LEX nr 2191573; wyrok SA w Warszawie z 13.06.2016 r., II AKa 133/16, LEX nr 2171252; D. Szumiło-Kulczycka, *Dalsze wykorzystywanie materiałów...*, op. cit., s. 112; H. Kuczyńska, *Glosa...*, op. cit., s. 71.

<sup>30</sup> H. Kuczyńska, *Glosa...*, op. cit., s. 71.

<sup>31</sup> *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, red. H. Zgółkowa, t. 33, Poznań 2001, s. 429.

<sup>32</sup> Z. Niemczyk, *Nowy kształt kontroli operacyjnej po zmianach ustawy o Policji i kodeksu postępowania karnego*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2017, nr 2, s. 21.

<sup>33</sup> J. Machłańska, *Procesowe wykorzystanie podsłuchu w nowelizacji kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 marca 2016 r. w świetle prawa do obrony*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 4, s. 135.

Nie sposób jednak aprobować poglądu, że sąd decyduje o wykorzystaniu tego dowodu także w sytuacji, gdy prokurator w postępowaniu przygotowawczym wydał postanowienie o wykorzystaniu tego dowodu w postępowaniu karnym<sup>34</sup>. Prokurator na mocy art. 168b in fine k.p.k. został uprawniony do podjęcia decyzji *verba legis* „w przedmiocie wykorzystania tego dowodu w postępowaniu karnym”. Z tego zwrotu wynikają dwie ważne kwestie; po pierwsze, prokurator decyduje nie o wprowadzeniu tego dowodu do postępowania, ale o jego wykorzystaniu; po drugie, prokurator decyduje o jego wykorzystaniu w całym postępowaniu karnym, a nie tylko w postępowaniu przygotowawczym. Nie można utożsamiać wykorzystania dowodu z wnioskowaniem o jego dopuszczenie. „Wyraz wnioskowanie” oznacza „składanie formalnego dokumentu do rozpatrzenia przez kompetentne osoby”, a słowo „wykorzystanie” – „uzyskanie, osiągnięcie z czegoś korzyści, zużytkowanie czegoś z korzyścią, spożytkowanie czegoś”<sup>35</sup>. To porównanie znaczeń językowych tych słów wyraźnie wskazuje, że chodzi o całkowicie inne sytuacje. Z kolei użyty w art. 168a k.p.k. zwrot: „w postępowaniu karnym” wskazuje, że chodzi o całe postępowanie karne, a nie tylko postępowanie przygotowawcze. Przemawia za tym m.in. treść art. 2 § 1 in principio k.p.k., w którym został użyty zwrot „postępowanie karne”, i nie budzi to wątpliwości, że odnosi się on do wszystkich etapów postępowania karnego. Mając na uwadze znaczenie językowe słowa „wykorzystanie” oraz fakt, że art. 168b k.p.k. dotyczy całego postępowania karnego, staje się oczywiste, że wydanie przez prokuratora postanowienia o wykorzystaniu dowodu uzyskanego w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych z przekroczeniem jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego powoduje, że wszystkie organy postępowania karnego, w tym sądy, są obowiązane wziąć ten dowód pod uwagę przy rozstrzyganiu o przedmiocie procesu. Słusznie w doktrynie zwraca się uwagę, że o ile uzyskiwanie zgód pierwotnych nadal regulują procedury zawarte w ustawach szczególnych, o tyle decyzje w przedmiocie wykorzystania materiałów nieobjętych zgodą pierwotną podejmuje z mocy art. 168b prokurator<sup>36</sup>.

Rozwiązanie przyjęte przez Sąd Najwyższy prowadzi *ad absurdum*, gdyż w razie wydania przez prokuratora postanowienia o wykorzystaniu takich dowodów w postępowaniu karnym, jest on uprawniony do uwzględnienia ich przy podejmowaniu merytorycznej decyzji, kończącej postępowanie przygotowawcze, np. sporządzając akt oskarżenia, ale mając na uwadze, że sąd może tych dowodów nie dopuścić, godzi się na wydanie przez sąd wyroku uniewinniającego. W takiej sytuacji wnoszenie aktu oskarżenia byłoby bezsensowne. Trzeba zatem przyjąć – wbrew temu

---

<sup>34</sup> Taką formę przyjmuje ta decyzja (B. Janusz-Pohl, *Konkretyzacja...*, op. cit., s. 153; R.A. Stefański, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 167–296*, red. R. Stefański, S. Zabłocki, t. II, Warszawa 2019, s. 84; C. Kulesza, w: *Kodeks...*, red. K. Dudka, op. cit., s. 336; wyrok SA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2017 r., II Aka 182/16, LEX nr 2307608; wyrok SA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2019 r., II Aka 202/18, LEX nr 2728224). Odmienny nietrafny pogląd prezentuje M. Kurowski, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. .D. Świecki, Warszawa 2018, s. 659.

<sup>35</sup> *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, red. H. Zgółkowska, t. 46, Warszawa 2004, s. 10 i 446.

<sup>36</sup> C. Kulesza, w: *Kodeks...*, red. K. Dudka, op. cit., s. 336.

co się przyjmuje w doktrynie<sup>37</sup> – że postanowienie prokuratora o wykorzystaniu takiego dowodu w postępowaniu karnym jest wiążące dla sądu<sup>38</sup>.

Wprawdzie sąd jest związany decyzją prokuratora o przeprowadzeniu takich dowodów w postępowaniu karnym, lecz ocenia je samodzielnie i może ich nie uwzględnić jako podstawy orzeczenia ze względu na niekonstytucyjność art. 168b k.p.k.<sup>39</sup> Zasadnie twierdzi się w orzecznictwie, że:

Wartości chronione przez art. 5 i art. 7 Konstytucji (ochrona woli i praw człowieka i obywatela oraz zasada Państwa Prawnego), a w szczególności nałożone przez ustawę zasadniczą w art. 9 zobowiązanie, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, czyni niedopuszczalnym wykorzystywanie przez organy państwowe – pod jakąkolwiek postacią oraz w jakiegokolwiek formie i celu – informacji o obywatelach, które są pozbawione atrybutu legalności. Gwarancją przestrzegania tych wartości jest zakaz wykorzystywania takiej wiedzy, nawet w sposób pośredni, do późniejszej procesowej jej legalizacji<sup>40</sup>.

Ze względu na to, że z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, nie muszą w tej sytuacji – jak przyjmuje się w piśmiennictwie – zadać pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu<sup>41</sup>, a sąd sam może dokonać oceny konstytucyjności tego przepisu, w konsekwencji zaś – nie uwzględnić przy orzekaniu uzyskanego w ten sposób dowodu.

#### 4. KONIECZNOŚĆ PRZEPROWADZENIA NA NOWO PRZEWODU W CAŁOŚCI (ART. 437 § 2 K.P.K.)

Wydanie przez sąd odwoławczy wyroku kasatoryjnego – zgodnie z art. 437 § 2 k.p.k. – jest dopuszczalne wyłącznie w wypadkach bezwzględnych przyczyn odwoławczych (art. 439 § 1 k.p.k.), naruszenia zakazu *ne peius* (art. 454§ 1 k.p.k.) lub, jeżeli jest konieczne, przeprowadzenia na nowo przewodu sądowego w całości. Jeżeli żadna z tych przyczyn nie zachodzi, to sąd odwoławczy jest obowiązany dokonać zmiany zaskarżonego orzeczenia w razie stwierdzenia uchybienia<sup>42</sup>. Takie

<sup>37</sup> J. Skorupka, *Glosa do uchwały SN z dnia 28 czerwca 2018 r.*, I KZP 4/18, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 1, s. 87; D. Gruszecka, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 369; K.T. Boratyńska, P. Czarnecki, M. Królikowski, A. Lach, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2020, s. 517; H. Kuczyńska, *Glosa...*, op. cit., s. 71.

<sup>38</sup> R.A. Stefański, *Pozycja prokuratora w zreformowanej procedurze karnej a standardy rzetelnego procesu*, w: *Ewolucja polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 2013–2018 w świetle standardów rzetelnego procesu*, red. C. Kulesza, A. Sakowicz, Białystok 2019, s. 75–76.

<sup>39</sup> R.A. Stefański, *Węzłowe problemy kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych*, w: *Kontrola korespondencji*, red. B. Opaliński, M. Rogalski, Warszawa 2018, s. 67; P. Daniluk, *Instytucja tzw. zgody następczej po nowelizacji z 11 marca 2016 r. w świetle standardów konstytucyjnych i konwencyjnych*, Stud. Praw. 2017, nr 3, s. 81–100.

<sup>40</sup> Wyrok SA w Białymstoku z dnia 18 marca 2010 r., II AKA 18/10, Orz. SA w Białymstoku 2010, nr 1, s. 32–39.

<sup>41</sup> J. Machłańska, *Procesowe wykorzystanie podstuchu...*, op. cit., s. 135.

<sup>42</sup> D. Świecki, w: *Kodeks...*, red. J. Skorupka, op. cit., s. 1235.

ograniczenie wynika z przyjętego modelu apelacyjnego postępowania odwoławczego, w którym sąd odwoławczy ma szerokie możliwości przeprowadzenia, chociażby częściowo, postępowania dowodowego i tym samym wydawania przez sąd odwoławczy orzeczeń o charakterze reformatoryjnym<sup>43</sup>. Sąd odwoławczy w pełnym zakresie może oprzeć się na prawidłowo przeprowadzonych dowodach przed sądem pierwszej instancji, a własne postępowanie dowodowe przeprowadzić tylko w zakresie dowodów niezbędnych do wydania rozstrzygnięcia<sup>44</sup>.

Co do wykładni art. 427 §2 k.p.k., wystąpiły w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności, a mianowicie jak należy rozumieć konieczność przeprowadzenia na nowo przewodu w całości, tj. czy chodzi o konieczność powtórnego przeprowadzenia wszystkich dowodów w sprawie, czy też wystarczająca jest potrzeba powtórzenia najważniejszych dowodów, rozstrzygających o odpowiedzialności karnej, albo potrzeba dokonania ponownej oceny wszystkich dowodów, choćby bez ich ponownego przeprowadzania. Sąd Najwyższy przyjmował, że:

- 1) potrzeba ponowienia przewodu w całości zachodzi dopiero wtedy, gdy:
  - a) bez ponowienia wszystkich dowodów nie jest możliwe wydanie trafnego rozstrzygnięcia<sup>45</sup>;
  - b) zachodzi konieczność ponowienia kluczowych, istotnych, a więc niekoniecznych wszystkich dowodów<sup>46</sup>;
- 2) potrzeba dokonania ponownej oceny wszystkich dowodów:
  - a) nie uzasadnia wyroku kasatoryjnego<sup>47</sup>;
  - b) stanowi taką podstawę<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> P. Hofmański, S. Zabłocki, *Dowodzenie w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym – kwestie modelowe*, w: *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Prof. J. Tyłmana*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2011, s. 467; S. Steinborn, *Postępowanie dowodowe w instancji apelacyjnej w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1–2, s. 154–155.

<sup>44</sup> T. Grzegorzczak, *Ku usprawnieniu postępowania apelacyjnego i szerszemu reformatoryjnemu orzekaniu przez sąd odwoławczy*, w: *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądowi Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014, s. 154.

<sup>45</sup> Wyrok SN z dnia 15 marca 2018 r., II KS 4/18, Lex nr 2473786; wyrok SN z dnia 9 października 2018 r., III KS 20/18, Lex nr 2580179; wyrok SN z dnia 20 grudnia 2018 r., IV KS 29/18, „Prokuratura i Prawo” – wkł. 2019, nr 3, poz. 20.

<sup>46</sup> Wyrok SN z dnia 21 listopada 2017 r., III KS 8/17, Lex nr 2428758; wyrok SN z dnia 6 marca 2018 r., V KS 4/18, Lex nr 2459738; wyrok SN z dnia 16 maja 2018 r., V KS 9/18, Lex nr 2500565.

<sup>47</sup> Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2016 r., IV KS 5/16, Lex nr 2165596; wyrok SN z dnia 27 czerwca 2017 r., V KS 4/17, Lex nr 2312044; wyrok SN z dnia 12 lipca 2017 r., III KS 4/17, Lex nr 2341782; wyrok SN z dnia 5 września 2017 r., II KS 2/17, Lex nr 2382409; wyrok SN z dnia 12 września 2017 r., III KS 7/17, Lex nr 2390685; wyrok SN z dnia 20 września 2017 r., V KS 5/17, Lex nr 2389622; wyrok SN z dnia 14 grudnia 2017 r., V KS 11/17, Lex nr 2408346; wyrok SN z dnia 15 lutego 2018 r., II KS 3/18, „Prokuratura i Prawo” – wkł. 2018, nr 6, poz. 22; wyrok SN z dnia 11 lipca 2018 r., III KS 9/18, Lex nr 2580172; wyrok SN z dnia 26 września 2018 r., IV KS 13/18, Lex nr 2583796; wyrok SN z dnia 26 września 2018 r., IV KS 14/18, Lex nr 2580175; postanowieniu SN z dnia 23 maja 2017 r., III KS 2/17, KZS 2017, nr 9, poz. 36.

<sup>48</sup> Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2016 r., IV KS 5/16, Lex nr 2165596; wyrok SN z dnia 21 listopada 2017 r., III KS 8/17, Lex nr 2428758; ; wyrok SN z dnia 15 marca 2018 r., II KS 4/18, Lex nr 2473786; ; wyrok SN z dnia 9 października 2018 r., III KS 20/18, Lex nr 2580179.

Sąd Najwyższy, rozstrzygając wniosek Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie tej rozbieżności w wykładni prawa, w uchwale składu 7 sędziów z dnia 22 maja 2019 r., I KZP 3/19 (OSNKW 2019, nr 6, poz. 31), wyraził pogląd, że: **Konieczność przeprowadzenia na nowo przewodu w całości, o której mowa w art. 437 § 2 zdanie drugie in fine k.p.k., jako powód uchylenia przez sąd odwoławczy zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, zachodzi wówczas, gdy orzekający sąd pierwszej instancji naruszył przepisy prawa procesowego, co skutkowało, w realiach sprawy, nierzetelnością prowadzonego postępowania sądowego, uzasadniająca potrzebę powtórzenia (przeprowadzenia na nowo) wszystkich czynności procesowych składających się na przewód sądowy w sądzie pierwszej instancji.** Pogląd ten jest trafny i został zaakceptowany w piśmiennictwie<sup>49</sup>. Organ ten, uzasadniając ten pogląd, podkreślił, że zgodnie z art. 452 § 2 k.p.k. sąd odwoławczy sam przeprowadza dowody, a w celu ich przeprowadzenia nie uchyła zaskarżonego wyroku i nie przekazuje sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania<sup>50</sup>. Sąd Najwyższy zauważył, że dodatkowe ustalenia poczynione przez sąd drugiej instancji w prowadzonym przed tym sądem postępowaniu odwoławczym, mimo że dokonywane są po raz pierwszy w całym postępowaniu sądowym, nie nadają orzeczeniu tego sądu atrybutu orzeczenia pierwszoinstancyjnego<sup>51</sup>. Standard konstytucyjny dwuinstancyjności postępowania, wynikający z treści przepisów art. 78 i art. 176 Konstytucji RP, nie wymaga, by każde nowe, tj. odmienne od zapatrywania wyrażonego w orzeczeniu sądu pierwszej instancji, ustalenie sądu drugiej instancji, było przedmiotem zaskarżenia<sup>52</sup>. Odwołując się do znaczenia językowego słowa „konieczność”, oznaczającego „to, co jest konieczne, niezbędne albo że coś jest konieczne, nieuchronne, nie dające się uniknąć; nieodzowność, przymus”, koniecznie, tj. „bezw warunkowo, bezwzględnie, nieodwoalnie, nieodzownie”, oraz wyrazu „konieczny” – „nie dający się uniknąć, bezwzględnie potrzebny; nieuchronny, nieodzowny, niezbędny, przymusowy”<sup>53</sup>, Sąd Najwyższy przyjął, iż użyte przez ustawodawcę w art. 437 § 2 zdanie drugie in fine k.p.k. sformułowanie: „jeżeli jest konieczne” oznacza, że w realiach konkretnej, rozpoznawanej przez sąd odwoławczy sprawy, z uwagi na zaistniałe uchybienia, nie da się uniknąć przeprowadzenia przez sąd pierwszej instancji na nowo przewodu w całości, czyli rozpoznania ponownie tej sprawy. Rację ma Sąd Najwyższy, że użyte w art. 437 § 2 k.p.k. określenie „przewód” oznacza przewód sądowy, bowiem w tej fazie rozprawy są przeprowadzane dowody, a sąd jawnie i ustnie zapoznaje się z meritem sprawy<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> M. Kozak, *Głosa do tej uchwały*, „Palestra” 2020, nr 3, s. 109–114.

<sup>50</sup> D. Świecki, *Postępowanie odwoławcze w sprawach karnych. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 348.

<sup>51</sup> Wyrok TK z dnia 13 lipca 2009 r., t SK 46/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 109; wyrok TK z dnia 30 października 2012, SK 20/11, OTK-A 2012, nr 9, poz. 110.

<sup>52</sup> Wyrok SN z dnia 15 listopada 2017 r., IV KS 5/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 7–8, poz. 74.

<sup>53</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. I. A–K, Warszawa 1978, s. 989.

<sup>54</sup> K. Nowicki, w: *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2017, s. 617; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces...*, op. cit., s. 550; H. Paluszkievicz, w: K. Dudka, H. Paluszkievicz, *Postępowanie karne*, Warszawa 2021, s. 556.

Ze względu na to, że w art. 437 § 2 k.p.k. nie chodzi o „powtórzenie dowodów”, ale o powtórzenie „przewodu”, Sąd Najwyższy wyprowadził trafny wniosek, że konieczność przeprowadzenia na nowo przewodu w całości może też być konsekwencją wadliwości samego przebiegu przewodu sądowego przeprowadzonego przez sąd pierwszej instancji z uwagi na naruszenie przez ten sąd określonych przepisów procesowych, a więc przyczyną jego przeprowadzenia od nowa mogą być względy zarówno dowodowe, jak i pozadowodowe. Te ostatnie mogą dotyczyć wyłącznie naruszenia przepisów procesowych dotyczących przebiegu przewodu sądowego, które odnoszą się do całego przewodu i tym samym wymagają jego powtórzenia w całości. Jeżeli natomiast naruszenie przez sąd pierwszej instancji przepisów procesowych nie odnosi się do całego przewodu sądowego i nie ma skutku dotyczącego całości tego przewodu, to wówczas zachodzi tylko konieczność powtórzenia przewodu sądowego jedynie w części, której uchybienie dotyczy, a to nie uprawnia sądu odwoławczego do przyjęcia, iż jest konieczne przeprowadzenie przez sąd pierwszej instancji na nowo przewodu sądowego w całości.

Sąd odwoławczy jest obowiązany ocenić przeprowadzone przez sąd pierwszej instancji postępowanie, nie tylko pod kątem potrzeby ponownego przeprowadzenia czynności dowodowych i pozadowodowych, ale także w aspekcie, czy przeprowadzone postępowanie sądowe spełniło standard rzetelnego procesu. Konieczność powtórzenia postępowania dowodowego w całości następuje także wtedy, gdy sąd pierwszej instancji nie ujawnił żadnych dowodów, choć oparł na nich wyrok. W doktrynie zauważa się, że możliwość wydania wyroku kasacyjnego zachodzi także wtedy, gdy sąd ujawni tylko niektóre dowody, a podstawę dowodową wyroku oprze na nich oraz dodatkowo na innych nieujawnionych dowodach, natomiast dowody ujawnione będą dotyczyły okoliczności oderwanych od siebie merytorycznie i nie będzie można dokonać ich oceny w kontekście innych dowodów<sup>55</sup>.

Sąd Najwyższy stwierdzał, że naruszenie przepisów procedury karnej, prowadzące do obrazy standardu rzetelnego procesu, stanowi jednocześnie podstawę uchylenia zaskarżonego orzeczenia<sup>56</sup>. Rację ma też Sąd Najwyższy, że konieczność przeprowadzenia na nowo przewodu przez sąd pierwszej instancji w całości trzeba oceniać w kontekście całego materiału dowodowego sprawy, nie zaś jego części, nawet znacznej<sup>57</sup>.

Co do tego, że potrzeba dokonania ponownej oceny wszystkich dowodów nie uzasadnia uchylenie wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania,

---

<sup>55</sup> P. Rogoziński, *Zakres postępowania dowodowego na rozprawie apelacyjnej a stwierdzenie konieczności przeprowadzenia na nowo w całości przewodu sądowego przez sąd pierwszej instancji (art. 437 § 2 k.p.k.)*, w: *Postępowanie odwoławcze w procesie karnym u progu nowych wyzwań*, red. S. Steinborn, Warszawa 2016, s. 295–324.

<sup>56</sup> Wyrok SN z dnia 30 sierpnia 2000 r., V KKN 264/00, LEX nr 2153466; uchwała SN z dnia 17 listopada 2005 r., I KZP 43/05, OSNKW 2005, nr 12, poz. 115 z glosami krytycznymi M. Zbrojewskiej, „Palestra” 2006, nr 11–12, s. 283 i n., E. Klimowicz-Górowskiej, E. Wyszogrodzkiej, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 119–124; postanowienie SN z dnia 17 października 2007 r., III KK 214/07, Lex nr 322845.

<sup>57</sup> S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia w procesie karnym*, Warszawa 2011, s. 120–125.

słusznie Sąd Najwyższy w komentowanej uchwale zauważył, że brak ten może być usunięty poprzez stosowne działanie sądu odwoławczego, bez konieczności przeprowadzania na nowo, przez sąd pierwszej instancji, przewodu sądowego w całości.

## 5. KONKRETNE PYTANIA PRAWNE (ART. 441 § 1 K.P.K.)

5.1. W praktyce Sądu Najwyższego pojawił się po raz pierwszy, na podstawie Kodeksu postępowania karnego z 1997 r., problem uprawnień organów odwoławczych orzekających w postępowaniach dyscyplinarnych lub zawodowych do przekazania – na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. – Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, wymagającego zasadniczej wykładni ustawy, które wyłoniło się przy rozpoznawaniu środka odwoławczego. Takie zagadnienie przekazał Sądowi Najwyższemu Naczelny Sąd Lekarski na mocy art. 112 pkt 1 Ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich<sup>58</sup> w zw. z art. 441 § 1 k.p.k.). Zgodnie z pierwszym z tych przepisów w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, z wyjątkiem przepisów o oskarżycielu prywatnym, przedstawicielu społecznym, o postępowaniu przygotowawczym oraz środkach przymusu, z wyjątkiem przepisów o karze pieniężnej.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 20 marca 2019 r., I KZP 16/18 (OSNKW 2019, nr 4, poz. 21), słusznie uznał, że: **Odesłanie zamieszczone w art. 112 pkt 1 Ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 168 z późn. zm.), upoważniające do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy Kodeks postępowania karnego w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, nie uprawnia Naczelnego Sądu Lekarskiego do przekazania zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.**

Uzasadniając swoje stanowisko, organ ten odwołał się do zakresu podmiotowego nadzoru judykacyjny Sądu Najwyższego, który skoncentrowany jest na zapewnieniu zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych, wyrażający się w rozpoznawaniu środków odwoławczych oraz podejmowaniu uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 lit. a Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>59</sup>). Ze względu na to, że ta kompetencja Sądu Najwyższego dotyczy powszechnego i wojskowego wymiaru sprawiedliwości, nie jest możliwe rozszerzenie go na dyscyplinarne orzecznictwo korporacyjne.

Takie stanowisko zajął wcześniej Sąd Najwyższy, rozpoznając zagadnienie prawne przedstawione przez Wyższą Komisję Dyscyplinarną do Spraw Adwokatów, która wystąpiła z pytaniem na podstawie art. 390 § 1 k.p.k. z 1969 r., będącego odpowiednikiem art. 441 § 1 k.p.k., z tym że dopuścił udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej i postępowania

<sup>58</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 965 ze zm.

<sup>59</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 154 ze zm.



dyscyplinarnego adwokatów i aplikantów adwokackich w zakresie tzw. pytań abstrakcyjnych (art. 29 lub 30 Ustawy o Sądzie Najwyższym z 1962 r.)<sup>60</sup>. Obecnie jest to także niemożliwe, gdyż zgodnie z art. 83 § 1 Ustawy o Sądzie Najwyższym uprawniony podmiot może przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania.

Sąd Najwyższy dopuścił przedstawienie Sądowi Najwyższemu przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny – na podstawie art. 390 § 2 k.p.k. z 1969 r. [obecnie – art. 441 § 1 k.p.k. – przyp. R.A.S.] – zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy<sup>61</sup>. Stanowisko to było zasadne, gdyż według obowiązującego wówczas art. 2 ust. 3 Ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym<sup>62</sup> do kompetencji Sądu Najwyższego należało zapewnienie prawidłowości oraz jednolitości wykładni prawa i praktyki sądowej w dziedzinach poddanych jego właściwości.

5.2. Sąd Najwyższy, rozpatrując przedstawione mu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne przez sądy odwoławcze, z reguły dokonuje kontroli przesłanek przedstawienia takiego zagadnienia oraz dokonuje ich wykładni. W tej materii organ ten stwierdzał, że:

- **W orzecznictwie Sądu Najwyższego i w piśmiennictwie prawniczym (...) ugruntowane jest przekonanie, że wystąpienie z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego we wskazanym trybie jest możliwe, gdy zostaną zrealizowane łącznie następujące warunki:**
  1. przy rozpoznawaniu środka odwoławczego wyłoniło się „zagadnienie prawne”, czyli istotny problem interpretacyjny, a więc taki, który dotyczy przepisu rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej lub przepisu o wadliwej redakcji albo niejasno sformułowanego, dającego możliwość różnych przeciwstawnych interpretacji;
  2. zagadnienie to wymaga „zasadniczej wykładni ustawy”, czyli przeciwdziałania rozbieżnościom interpretacyjnym, już zaistniałym w orzecznictwie bądź mogącym – z uwagi np. na istotne różnice poglądów doktryny – w nim zaistnieć, które to rozbieżności są niekorzystne dla prawidłowego funkcjonowania prawa w praktyce;
  3. pojawiło się ono w powiązaniu z konkretną sprawą i to w taki sposób, że od rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego zależy rozstrzygnięcie danej sprawy;
  4. wystąpienie do Sądu Najwyższego musi być poprzedzone przynajmniej próbą własnej interpretacji przepisu mającego budzić wątpliwości, pod-

<sup>60</sup> Postanowienie SN z dnia 25 lutego 1980 r., VI KZP 24/79, OSNKW 1980, nr 4, poz. 41.

<sup>61</sup> Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 24 marca 1989 r., VI KZP 23/88, OSNKW 1989, nr 3–4, poz. 23. Tak też R.A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karanych*, Kraków 2001, s. 236.

<sup>62</sup> Dz.U. z 1984 r., nr 45, poz. 241 ze zm.

- jętej przez sąd przedstawiający zagadnienie** (postanowienie SN z dnia 13 listopada 2019 r., I KZP 9/19 (OSNKW 2019, nr 11–12, poz. 66; postanowienie SN z dnia 13 listopada 2019 r., I KZP 8/19, OSNKW 2019, nr 11–12, poz. 65; postanowienie SN z dnia 5 września 2019 r., I KZP 7/19, OSNKW 2019, nr 9, poz. 54; postanowienie SN z dnia 5 września 2019 r., I KZP 6/19, OSNKW 2019, nr 9, poz. 53; postanowienie SN z dnia 22 maja 2019 r., I KZP 2/19, OSNKW 2019, nr 6, poz. 32; postanowienie SN z dnia 20 marca 2019 r., I KZP 17/18, OSNKW 2019, nr 4, poz. 22);
- **przedmiotem pytania prawnego nie mogą być kwestie związane z ustaleniami faktycznymi, oceną dowodów czy też dotyczące możliwości zastosowania określonej normy do ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Tryb wskazany w art. 441 k.p.k. nie służy także temu, by sądy odwoławcze, przy pomocy Sądu Najwyższego, upewniały się co do prawidłowości przyjmowanego przez nie stanowiska interpretacyjnego** (postanowienie SN z dnia 22 maja 2019 r., I KZP 2/19, OSNKW 2019, nr 6, poz. 32).

## 6. ZAKRES UZUPEŁNIENIA UZASADNIENIA ZASKARŻONEGO WYROKU (ART. 449A K.P.K.)

Jeżeli jest to niezbędne dla prawidłowego wyrokowania w sprawie, sąd odwoławczy przed wydaniem orzeczenia – zgodnie z art. 449a § 1 k.p.k. – może zwrócić akt sprawy sądowi pierwszej instancji w celu uzupełnienia uzasadnienia zaskarżonego wyroku, jednocześnie szczegółowo wskazując kwestie, o które należy uzupełnić uzasadnienie. Kwestie te mogą dotyczyć uzupełnienia zakresu uzasadnienia o inne części wyroku w wypadkach, o których mowa w art. 423 § 1a, lub uzupełnienia treści zawartych w uzasadnieniu w tym zakresie, w jakim zostało ono sporządzone.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skierował do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy uprawnienie sądu odwoławczego do zwrotu akt sądowi pierwszej instancji w celu uzupełnienia uzasadnienia zaskarżonego wyroku, jeżeli jest to niezbędne dla prawidłowego wyrokowania w postępowaniu odwoławczym (art. 449a § 1 k.p.k.), może służyć wyłącznie uzupełnieniu uzasadnienia poza jego dotychczasowym zakresem podmiotowym lub przedmiotowym, czy też uprawnienie to może być wykorzystane w celu uzupełnienia i tym samym poprawienia treści sporządzonego już uzasadnienia?”

Sąd Najwyższy stał na stanowisku, że przepis art. 449a § 1 k.p.k. nie może służyć do poprawienia uzasadnienia wyroku, a zatem sąd odwoławczy może zwrócić się w tym trybie do sądu pierwszej instancji jedynie wtedy, gdy nastąpiło ograniczenie zakresu podmiotowego lub przedmiotowego uzasadnienia w następstwie skorzystania z możliwości wskazanych w art. 423 § 1a k.p.k. oraz art. 424 § 3 k.p.k.<sup>63</sup> Organ ten zajął też odmienne stanowisko, stwierdzając, że zwrot akt sprawy sądowi w celu uzupełnienia uzasadnienia o określone kwestie może pole-

<sup>63</sup> Wyrok SN z dnia 1 marca 2017 r., II KK 222/16, LEX nr 2278307; postanowienie SN z dnia 30 marca 2017 r., III KK 395/16, OSNKW 2017, nr 6, poz. 36; wyrok SN z dnia 13 czerwca 2017 r.,

gać na poprawieniu stopnia szczegółowości i jakości uzasadnienia w zakresie, w jakim było ono już uprzednio sporządzone<sup>64</sup>.

Ze względu na dodanie Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>65</sup> § 3 do art. 449a k.p.k. rozstrzyganie tej kwestii stało się zbędne. Niemniej Skład Całej Izby Karnej Sądu Najwyższego w postanowieniu z dnia 12 grudnia 2019 r., I KZP 14/18 (LEX nr 2765603), wyjaśnił, że: **Uprawnienie sądu odwoławczego do zwrotu akt sprawy sądowi pierwszej instancji w celu uzupełnienia uzasadnienia zaskarżonego wyroku, jeżeli jest to niezbędne dla prawidłowego wyrokowania w postępowaniu odwoławczym (art. 449a § 1 k.p.k.), służy zarówno uzupełnieniu uzasadnienia poza jego dotychczasowym zakresem podmiotowym lub przedmiotowym (arg. art. 423 § 1a k.p.k.), jak i uzupełnieniu treści zawartych w sporządzonym już uzasadnieniu przy jego niezmienionym zakresie.**

## 7. UPRAWNIENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO ROZPATRUJĄCEGO SKARGĘ NA WYROK SĄDU ODWOŁAWCZEGO (ART. 539A § 3 K.P.K.)

W myśl art. 539a § 3 k.p.k. skarga wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania może być wniesiona wyłącznie z powodu naruszenia art. 437 lub z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k. Na tle tego przepisu doszło do rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego co do możliwości kontroli naruszenia przez sąd drugiej instancji przepisów wyznaczających granice rozpoznania środka odwoławczego oraz granice możliwych następstw tego rozpoznania.

Sąd Najwyższy stwierdzał, że naruszenie przez sąd odwoławczy art. 433 § 1 lub art. 344 § 1 k.p.k. nie może stanowić przedmiotu skarg<sup>66</sup>, a także opowiadał się za dopuszczalnością podnoszenia w skardze zarzutów naruszenia prawa związanych

---

IV KK 11/17, LEX nr 2321928; wyrok SN z dnia 12 września 2017 r., III KK 377/17, OSNKW 2018, nr 1, poz. 5; wyrok SN z dnia 28 lutego 2008 r., III KK 278/07, LEX nr 402324.

<sup>64</sup> Postanowienie SN z dnia 21 września 2017 r., IV KK 130/17, LEX nr 2382427; postanowienie SN z dnia 20 grudnia 2017 r., V KK 465/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 9, poz. 91 z głośną krytyczną A. Gurbiel, A. Leszczyńskiej, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 9, s. 68–75.

<sup>65</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1694.

<sup>66</sup> Postanowienie SN 10 lutego 2017 r., IV KS 6/16 LEX nr 2204960; wyrok SN z dnia 30 marca 2017 r., V KS 1/17, LEX nr 2258065; postanowienie SN z 5 kwietnia 2017 r., III KS 1/17, niepubl.; wyrok SN z 16 listopada 2017 r., II KS 3/17, LEX nr 2408318; postanowienie SN z 24 stycznia 2018 r., II KS 1/18, OSNKW 2018, nr 5, poz. 38; postanowienie SN z 15 lutego 2018 r., III KS 12/17, LEX nr 2456366; postanowienie SN z dnia 6 marca 2018 r., V KS 4/18, LEX nr 2459738; wyrok SN dnia 14 marca 2018 r., IV KS 6/18, LEX nr 2499848; postanowienie SN z 5 kwietnia 2018 r., II KS 5/18, LEX nr 2488058; wyrok SN z dnia 23 maja 2018 r., IV KS 10/18, LEX nr 2515852; postanowienie SN z dnia 5 lipca 2018 r., V KS 14/18, LEX nr 2515963; postanowienie SN z dnia 9 października 2018 r., III KS 18/18, LEX nr 2579530; postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2019 r., II KS 11/18, LEX nr 2620232.

z przekroczeniem granic kontroli odwoławczej dokonywanej w postępowaniu apelacyjnym<sup>67</sup>.

W związku z tym Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skierował wniosek o rozstrzygnięcie przez skład 7 sędziów Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego: „Czy podstawy skargi na wyrok sądu odwoławczego, określone w art. 539a § 3 k.p.k., umożliwiają badanie w postępowaniu skargowym tego, czy sąd odwoławczy, wydając wyrok, orzekał w granicach zaskarżenia, a w razie podniesienia zarzutów w środku odwoławczym – także w granicach tych zarzutów (art. 433 § 1, art. 434 § 1 k.p.k.), a jeżeli orzekał niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów (art. 435, art. 440 k.p.k.) – to czy wyrokując, nie naruszył przesłanek umożliwiających orzekanie w szerszym zakresie?”.

Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z dnia 22 maja 2019 r., I KZP 1/19 (OSNKW 2019, nr 6, poz. 30), słusznie uznał, że: **Określone w art. 539a § 3 k.p.k. podstawy skargi na wyrok kasatoryjny nie uprawniają – co do zasady – Sąd Najwyższego do badania naruszenia przez sąd drugiej instancji przepisów wyznaczających granice rozpoznania środka odwoławczego oraz granice możliwych następstw tego rozpoznania.** W uzasadnieniu organ ten trafnie zauważył, że art. 539a § 3 k.p.k. zawiera zamknięty katalog (*numerus clausus*) podstaw do wnoszenia skargi na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego, który obejmuje uchybienia określone w art. 439 § 1 k.p.k. lub naruszenie art. 437 § 2 k.p.k. zd. drugie k.p.k., lub brak konieczności przeprowadzenia na nowo przewodu w całości. Współgra to z wyrażonym wcześniej poglądem Sądu Najwyższego, że: „Zakres kontroli dokonywanej przez Sąd Najwyższy po wniesieniu skargi na wyrok sądu odwoławczego, o którym mowa w art. 539a § 1 k.p.k., ogranicza się do zbadania, czy stwierdzone przez sąd odwoławczy uchybienie daje podstawę do wydania orzeczenia kasatoryjnego”<sup>68</sup>.

Zakres kontroli skargowej wynika z odesłania do odpowiedniego stosowania art. 536 k.p.k. (art. 539f k.p.k.), a zatem Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w granicach zaskarżenia i podniesionych zarzutów, a w zakresie szerszym – tylko w wypadkach określonych w art. 435 k.p.k. i art. 439 k.p.k. „Odpowiednie” stosowanie art. 536 k.p.k. pozwala na pominięcie art. 455 k.p.k. Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę na wyrok sądu odwoławczego, jest związany podniesionymi w skardze zarzutami, gdyż poza granicami tych zarzutów kontroluje zaskarżony wyrok w wypadkach określonych w art. 435 k.p.k. i art. 439 k.p.k. Kontrola ta nie może ograniczyć się tylko do sprawdzenia, czy sąd odwoławczy podał formalnie dopuszczalną podstawę uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, ale czy w realiach konkretnej sprawy rzeczywiście istniała taka podstawa. Zdaniem Sądu Najwyższego przemawia za tym także *ratio legis* skargi na wyrok sądu odwoławczego, tj. przeciwdziałanie bezpodstawnemu

<sup>67</sup> Postanowienia SN z dnia 16 października 2018 r., IV KS 15/18, LEX nr 2574412; postanowienie SN z dnia 24 października 2018 r., V KS 22/18, LEX nr 2569797; postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2018 r., IV KS 25/18, LEX nr 2628005.

<sup>68</sup> Uchwała 7 sędziów SN z dnia 25 stycznia 2018 r., I KZP 13/17, OSNKW 2018, nr 3, poz. 23.

przedłużaniu postępowania karnego poprzez naruszenie przez sąd odwoławczy unormowania art. 437 § 2 k.p.k. i uchylenie wyroku przy braku zaistnienia ku temu przesłanek<sup>69</sup>.

Za ograniczeniem zakresu kontroli Sądu Najwyższego przemawia też charakter postępowania w przedmiocie skargi na wyrok sądu odwoławczego. Celem tej kontroli – zauważa Sąd Najwyższy – nie jest badanie sprawy co do jej meritum<sup>70</sup>. Jak podkreśla ten organ:

Sąd Najwyższy nie może oceniać, czy zaistniały merytoryczne podstawy do wydania określonego rodzaju wyroku. Nie jest bowiem władny na podstawie przepisu art. 539a § 1 k.p.k. do oceny materiału dowodowego przedstawionego w sprawie – rozpoznanie sprawy w tym zakresie należy bowiem do sądów powszechnych. Interwencja Sądu Najwyższego w ten zakres orzekania stanowiłaby naruszenie ich kompetencji do rozpoznania sprawy<sup>71</sup>;

Zakres kontroli dokonywanej przez Sąd Najwyższy po wniesieniu skargi na wyrok sądu odwoławczego, o którym mowa w art. 539a § 1 k.p.k., ogranicza się do zbadania, czy stwierdzone przez sąd odwoławczy uchybienie daje podstawę do wydania orzeczenia kasatoryjnego<sup>72</sup>.

Zasadnie Sąd Najwyższy argumentuje, że za uprawnieniem do oparcia skargi na zarzutach obraży art. 433 § 1, art. 434 § 1, art. 435 i art. 440 k.p.k. nie przemawia wnioskowanie *a fortiori* i to nawet wówczas, gdy niedozwolone wyjście przez sąd drugiej instancji poza granice zaskarżenia legło w głównej mierze lub wyłącznie u podstaw wyroku o charakterze kasatoryjnym.

---

<sup>69</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 207, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=207> (dostęp: 28.06.2021); M. Fingas, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2017 r.*, IV KS 6/16, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2017, nr 1, s. 106.

<sup>70</sup> A. Lach, *Skarga na wyrok sądu odwoławczego*, w: *Postępowanie karne po nowelizacji z dnia 11 marca 2016 roku*, red. A. Lach, Warszawa 2017, s. 275; S. Steinborn, *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego na tle systemu środków zaskarżenia w polskim procesie karnym*, w: *Verba volant, scripta manent. Proces karny, prawo karne skarbowe i prawo wykroczeń po zmianach z lat 2015–2016. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Monice Zbrojewskiej*, red. T. Grzegorzczak, R. Olszewski, Warszawa 2017, s. 424–425; J. Zagrodnik, *Instytucja skargi na wyrok sądu odwoławczego (rozdział 55a k.p.k.) – zarys problematyki*, w: *Verba volant...*, op. cit., s. 524–525; P. Czarnecki, *Skarga na wyrok sądu odwoławczego. (Non)sens nowego rozdziału 55a Kodeksu postępowania karnego?*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2016, nr 2, s. 99; uchwała SN z dnia 14 września 2017 r., I KZP 9/17, OSNKW 2017, nr 10, poz. 59.

<sup>71</sup> Postanowienie SN z dnia 10 lutego 2021 r., V KS 3/21, LEX nr 3159074; postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2021 r., V KS 33/20, LEX nr 3160402; postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2020 r., II KS 16/20, LEX nr 3093484; postanowienie SN z dnia 7 maja 2020 r., IV KS 4/20, LEX nr 3049054.

<sup>72</sup> Wyrok SN z dnia 20 października 2020 r., I KS 9/20, LEX nr 3106151; postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2020 r., V KS 10/20, LEX nr 3153443.

## USTAWA O SĄDZIE NAJWYŻSZYM Z DNIA 8 GRUDNIA 2017 R. (DZ.U. Z 2021 R., POZ. 154)

### 8. KONKRETNE PYTANIA PRAWNE SKŁADÓW SĄDU NAJWYŻSZEGO (ART. 82 USTAWY O SĄDZIE NAJWYŻSZYM)

W myśl art. 82 § 1 Ustawy o Sądzie Najwyższym, jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów tego sądu. Sąd Najwyższy, rozpatrując takie wnioski, dokonał także wykładni ich przesłanek.

8.1. Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów przedstawił powiększonemu składowi Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne:

Czy osoba, która została powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w następstwie procedury zainicjowanej obwieszczeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym (M.P. z 2018 r. poz. 633) ze względu na wątpliwości co do poprawności tego procesu wynikające z: a) wydania obwieszczenia z dnia 24 maja 2018 r. o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym (M.P. z 2018 r. poz. 633) bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, b) wydania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej postanowienia o powołaniu tejże osoby do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego pomimo postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt II GW 23/18, o wstrzymaniu wykonania uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 24 sierpnia 2018 r. Nr 318/2018, c) ukształtowania składu osobowego Krajowej Rady Sądowniczej w wyniku wyboru przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej piętnastu sędziów w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3 ze zm.), i tym samym możliwości naruszenia wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) prawa do sądu ustanowionego ustawą polegającego na powołaniu na urząd sędziego w wyniku procedury obciążonej naruszeniami prawa – jest osobą nieuprawnioną do orzekania w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.? Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 kwietnia 2019 r. sędzia SN, którego dotyczyło to pytanie został wybrany na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. z 2019 r. poz. 414). W dniu 7 maja 2019 r. złożył oświadczenie o zrzeczeniu się pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, co w świetle treści art. 36 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym skutkowało wygaśnięciem stosunku służbowego sędziego tego Sądu.

W związku z tym Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 października 2019 r., I KZP 4/19 (Mon. Praw. 2019, nr 24, s. 1303), umorzył postępowanie w przedmiocie przedstawionego zagadnienia prawnego. Jednocześnie wyraził słuszny pogląd, że: **Sąd Najwyższy jest zobowiązany do umorzenia postępowania**

nia w sprawie pytania prawnego dotyczącego wątpliwości wiążących się z prawidłowością procesu powołania sędziego Sądu Najwyższego, jeśli doszło do wygaśnięcia stosunku służbowego tego sędziego na skutek wyboru na sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy musi mieć bowiem znaczenie dla wydania orzeczenia w danej sprawie. Ponadto wskazał, że: Przepis art. 441 k.p.k. dotyczy tzw. pytań konkretnych, a więc zagadnień pojawiających się przy rozpoznawaniu określonej sprawy w związku z poważnymi wątpliwościami odnośnie do wykładni przepisów mających zastosowanie w tej sprawie, a tym samym ich rozstrzygnięcie musi mieć znaczenie dla wydania orzeczenia w sprawie, w której wystąpiono z zagadnieniem prawnym. Sytuacja jest zatem podobna jak na gruncie art. 441 k.p.k – z tym że dotyczy innego układu procesowego, w jakim pojawia się to zagadnienie, a powodem wystąpienia są jedynie „poważne wątpliwości co do wykładni prawa” i to powzięte przez Sąd Najwyższy w procedurach określonych w art. 82 Ustawy o Sądzie Najwyższym, tj. przy rozpoznaniu kasacji lub innego środka odwoławczego<sup>73</sup>.

8.2. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 maja 2020 r., I KZP 14/19 (OSNKW 2020, nr 6, poz. 18), trafnie wyjaśnił, że: **Kluczowym warunkiem dla skutecznego przedstawienia zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w trybie art. 82 Ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym, jest to, aby przepis (lub przepisy) prawa, którego wykładnia prawna budzi wątpliwości, stanowił podstawę rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym rozpoznającym kasację lub inny środek odwoławczy; nie budzi wątpliwości, że zagadnienie takie można przedstawić także w trybie postępowania skargowego uregulowanego w rozdziale 55a Kodeksu postępowania karnego<sup>74</sup>.**

## 9. ABSTRAKCYJNE PYTANIA PRAWNE SĄDU NAJWYŻSZEGO (ART. 83 § 1 USTAWY O SĄDZIE NAJWYŻSZYM)

Jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego – zgodnie z art. 83 § 1 ustawy o SN – może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 maja 2019 r., I KZP 3/19 (OSNKW 2019, nr 6, poz. 31), wyjaśnił, że: **Tzw. abstrakcyjne pytania prawne są jednym ze środków nadzoru judykacyjnego sprawowanego przez Sąd Najwyższy nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Wyjaśnienie**

<sup>73</sup> Zob. Postanowienie SN z dnia 27 stycznia 2009 r., I KZP 24/08, OSNKW 2009, nr 3, poz. 20; M. Piłarska-Gumny, *Konkretne pytania prawne do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, „Ius Novum” 2013, nr 2, s. 58–92.

<sup>74</sup> Postanowienie SN z dnia 26 maja 2020 r., I KZP 14/19, OSNKW 2020, nr 6, poz.18.

przepisów prawnych w tym trybie nie jest dokonywane w związku z konkretną sprawą, lecz in abstracto i ma głównie na celu ujednoczenie orzecznictwa, w tym także orzecznictwa Sądu Najwyższego. Chociaż dokonywana w tym trybie wykładnia nie ma zakotwiczenia w konkretnej sprawie, niemniej Sąd Najwyższy podejmuje ją dlatego, że ujawniły się rozbieżności w orzecznictwie (...). Podstawową przesłanką przedmiotową abstrakcyjnego pytania prawnego nie jest sama rozbieżność w orzecznictwie, a zwłaszcza rozbieżność wynikająca z odmiennego stosowania prawa, lecz rozbieżność wynikająca z odmiennej wykładni prawa. Dodatkowo ustawodawca wskazuje, że celem wniosku o rozstrzygnięcie rozbieżności powinno być zapewnienie jednolitości orzecznictwa. Dlatego przyjmuje się, że jednolita wykładnia określonej instytucji prawnej dokonywana przez sądy uniemożliwia wykorzystanie tego instrumentu.

## BIBLIOGRAFIA

- Bafia J., *Zmiana kwalifikacji prawnej czynu w procesie karnym*, Warszawa 1964.
- Bednarzak J., *Czy oskarżenie o kradzież wyklucza skazanie za paserstwo?*, „Nowe Prawo” 1963, nr 4–5.
- Boratyńska K.T., Czarnecki P., Królikowski M., Lach A., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2020.
- Cieślak M., *Polska procedura karna Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984.
- Cieślak M., Doda Z., *Kierunki orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie postępowania karnego (lata 1980–1983)*, „Palestra” 1984, nr 10.
- Czarnecki P., *Skarga na wyrok sądu odwoławczego. (Non)sens nowego rozdziału 55a Kodeksu postępowania karnego?*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2016, nr 2.
- Czerwińska D., *Problematyka zgody następczej na wykorzystanie tzw. przypadkowych znalezisk po 15.04.2016 r.*, „Przeгляд Sądowy” 2019, nr 4.
- Daniluk P., *Instytucja tzw. zgody następczej po nowelizacji z 11 marca 2016 r. w świetle standardów konstytucyjnych i konwencyjnych*, „Studia Prawnicze” 2017, nr 3.
- Dąbrowska-Kardas M., Kardas P., w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 278–363 k.k.*, red. A. Zoll, t. III, Warszawa 2016.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. P. Hofmański, Warszawa 2007.
- Hofmański P., Zabłocki S., *Dowodzenie w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym – kwestie modelowe*, w: *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Prof. J. Tylmana*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2011.
- Fingas M., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2017 r., IV KS 6/16*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przeгляд Orzecznictwa” 2017, nr 1.
- Gadecki B., *Glosa do uchwały SN z dnia 28 czerwca 2018 r., I KZP 4/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 1.
- Gardocka T., Jagiełło D., *Kodeks postępowania karnego. Krótki komentarz dla studiujących*, Warszawa 2018.
- Gruszecka D., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka Warszawa 2020.
- Grzegorzczak T., w: T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014.



- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Grzegorzczak T., *Ku usprawnieniu postępowania apelacyjnego i szerszemu reformatoryjnemu orzekaniu przez sąd odwoławczy*, w: *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądowi Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014.
- Grzeszczyk W., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Gurbiel A., Leszczyńska A., *Glosa do postanowienia SN z dnia 20 grudnia 2017 r.*, V KK 465/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 9.
- Janusz-Pohl B., *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprosesowych w prawie polskim*, Poznań 2017.
- Janusz-Pohl B., *Konkretyzacja uprawnień prokuratora w zakresie wykorzystania dowodów uzyskanych w ramach tzw. wtórnej kontroli operacyjnej*, w: *Artes serviunt vitae sapientia imperat. Proces karny sensu largo. Rzeczywistość i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorzczaka z okazji 70. urodzin*, Warszawa–Łódź 2019.
- Janusz-Pohl B., *O zasadach obliczania terminów procesowych*, „Prawo w Działaniu” 2020, nr 41.
- Klimowicz-Górowska E., Wyszogrodzka E., *Glosa do uchwały SN z dnia 17 listopada 2005 r.*, I KZP 43/05, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6.
- Kosonoga J., *Instytucja skargi subsydiarnej – zarys problematyki*, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 9.
- Kosonoga J., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–166*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, t. I, Warszawa 2017.
- Kozak M., *Glosa do uchwały składu 7 sędziów SN z dnia 22 maja 2019 r.*, I KZP 3/19, „Palestra” 2020, nr 3.
- Kuczyńska H., *Glosa do postanowienia SN z dnia 22 maja 2019 r.*, I KZP 2/19, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 3.
- Kulesza C., w: *System Prawa Karnego Procesowego. Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, t. III cz. 1, Warszawa 2014.
- Kurowski M., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. Świecki, t. I, Warszawa 2013.
- Kurowski M., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. Świecki, Warszawa 2018.
- Kurowski M., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz zaktualizowany*, red. D. Świecki, t. I, LEX/el. 2021.
- Lach A., *Skarga na wyrok sądu odwoławczego*, w: *Postępowanie karne po nowelizacji z dnia 11 marca 2016 roku*, red. A. Lach, Warszawa 2017.
- Lipczyńska M., *Kradzież czy paserstwo*, „Nowe Prawo” 1963, nr 3.
- Łukowiak B., *Glosa do postanowienia SN z dnia 27 sierpnia 2015 r.*, III KK 238/15, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 11.
- Łukowiak B., *Glosa do postanowienia SN z dnia 13 listopada 2019 r.*, I KZP 9/19, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 11–12.
- Machlańska J., *Procesowe wykorzystanie podsłuchu w nowelizacji kodeksu postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 marca 2016 r. w świetle prawa do obrony*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 4.
- Markiewicz T., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2015 r.*, III KK 238/15, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 11.
- Marzec J.F., *Z problematyki tożsamości czynu zarzucanego a przypisanego oraz wyboru właściwej kwalifikacji czynu*, „Nowe Prawo” 1957, nr 12.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2014.

- Murzynowski A., *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994.
- Niemczyk Z., *Nowy kształt kontroli operacyjnej po zmianach ustawy o Policji i kodeksu postępowania karnego*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2017, nr 2.
- Nowicki K., w: *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2017.
- Nowikowski I., *O regułach obliczania terminów w procesie karnym (kwestie wybrane)*, w: *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. T. Bojarskiemu*, red. A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, Lublin 2011.
- Ochnio A.H., *Glosa do postanowienia SN z dnia 13 listopada 2019 r., I KZP 9/19, „Orzecnictwo Sądów Polskich” 2020, nr 7–8.*
- Pachowicz Z., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2020.
- Pajak P., *Zagadnienia intertemporalne zakazów dowodowych dotyczących wykorzystywania materiałów kontroli operacyjnej i procesowej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013, nr 2.
- Paluszkiewicz H., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, Warszawa 2020.
- Paluszkiewicz H., w: K. Dudka, H. Paluszkiewicz, *Postępowanie karne*, Warszawa 2021.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu karnego*, Kraków 1936.
- Pilarska-Gumny M., *Konkretne pytania prawne do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, „Ius Novum” 2013, nr 2.
- Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, red. H. Zgółkowa, t. 33, Poznań 2001.
- Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, red. H. Zgółkowa, t. 46, Warszawa 2004.
- Prusak F., *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, t. 1, Warszawa 1999.
- Rogalski M., *Przesłanki powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005.
- Rogoziński P., w: *Kodeks postępowania karnego. Objasnienia dla studentów (art. 1–424)*, red. J. Grajewski, t. I, Zakamycze 2005.
- Rogoziński P., *Zakres postępowania dowodowego na rozprawie apelacyjnej a stwierdzenie konieczności przeprowadzenia na nowo w całości przewodu sądowego przez sąd pierwszej instancji (art. 437 § 2 k.p.k.)*, w: *Postępowanie odwoławcze w procesie karnym u progu nowych wyzwań*, red. S. Steinborn, Warszawa 2016.
- Sakowicz A., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2020.
- Satko J., *Glosa do postanowienie SN z 14.07.2011 r., IV KK 139/11, „Orzecnictwo Sądów Polskich” 2012, nr 4, poz. 35.*
- Skorupka J., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, t. I, Warszawa 2017.
- Skorupka J., *Glosa do uchwały SN z dnia 28 czerwca 2018 r., I KZP 4/18, „Orzecnictwo Sądów Polskich” 2019, nr 1.*
- Skowron A., *Glosa do postanowienia SN z 14.07.2011 r., IV KK 139/11, LEX/el. 2012 .*
- Skretowicz E., *Wyrok sądu karnego pierwszej instancji*, Lublin 1989.
- Stachowiak S., *Funkcje zasady skargowości w polskim procesie karnym*, Poznań 1975.
- Stefański R.A., *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Kraków 2001.
- Stefański R.A., *Dowód nielegalny w postępowaniu karnym*, w: *Proces karny w dobie przemian. Zagadnienia ogólne*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018.
- Stefański R.A., *Wzłowe problemy kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych*, w: *Kontrola korespondencji*, red. B. Opaliński, M. Rogalski, Warszawa 2018.
- Stefański R.A., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 167–296*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, t. II, Warszawa 2019.

- Stefański R.A., *Pozycja prokuratora w zreformowanej procedurze karnej a standardy rzetelnego procesu*, w: *Ewolucja polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 2013–2018 w świetle standardów rzetelnego procesu*, red. C. Kulesza, A. Sakowicz, Białystok 2019.
- Stefański R.A., *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2018 rok*, „Ius Novum” 2020, nr 4.
- Steinborn S., *Prawomocność części orzeczenia w procesie karnym*, Warszawa 2011.
- Steinborn S., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. L.K. Paprzycki, t. I, Warszawa 2013.
- Steinborn S., *Postępowanie dowodowe w instancji apelacyjnej w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1–2.
- Steinborn S., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX 2016.
- Steinborn S., *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego na tle systemu środków zaskarżenia w polskim procesie karnym*, w: *Verba volant, scripta manent. Proces karny, prawo karne skarbowe i prawo wykroczeń po zmianach z lat 2015–2016. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Monice Zbrojewskiej*, red. T. Grzegorzczak, R. Olszewski, Warszawa 2017.
- Szumiło-Kulczycka D., *Dalsze wykorzystywanie materiałów z kontroli operacyjnej (uwagi na tle art. 168b k.p.k.)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 10.
- Śliwiński S., *Polski proces karny*, Warszawa 1948.
- Świecki D., *Postępowanie odwoławcze w sprawach karnych. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2020.
- Wróbel W., *Zasady intertemporalne w prawie karnym procesowym*, Kraków 2017.
- Zbrojewska M., *Glosa do uchwały SN z dnia 17 listopada 2005 r., I KZP 43/05*, „Palestra” 2006, nr 11–12.
- Zoll A., *Glosa do postanowienia SN z 14.07.2011 r., IV KK 139/11*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2012, nr 4, poz. 35.

## PRZEGLĄD UCHWAŁ IZBY KARNEJ SĄDU NAJWYŻSZEGO W ZAKRESIE PRAWA KARNEGO PROCESOWEGO ZA 2019 ROK

### Streszczenie

Artykuł ma charakter naukowo-badawczy, a jego przedmiotem jest analiza uchwał i postanowień Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2019 rok wydanych w wyniku rozpatrzenia tzw. pytań prawnych. Dotyczyły one tożsamości czynu (art. 14 § 1 k.p.k.), obliczania terminów procesowych (art. 123 § 1 i 2 k.p.k.), dowodów uzyskanych z kontroli operacyjnej (art. 168b k.p.k.), konieczności przeprowadzenia na nowo przewodu w całości (art. 437 § 2 k.p.k.), konkretnych pytań prawnych sądów odwoławczych (art. 441 § 1 k.p.k.), zakresu uzupełnienia uzasadnienia zaskarżonego wyroku (art. 449a k.p.k.), uprawnień Sądu Najwyższego rozpatrującego skargę na wyrok sądu odwoławczego (art. 539a § 3 k.p.k.), konkretnych i abstrakcyjnych pytań prawnych składów Sądu Najwyższego (art. 82 § 1 i art. 83 § 1 ustawy o SN). Podstawowym celem naukowym była ocena zasadności dokonanych przez ten organ interpretacji przepisów regulujących zagadnienia prawne poddane Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia. Głównymi tezami badawczymi było wykazanie, że tak zwana instytucja pytań prawnych kierowanych do Sądu Najwyższego spełnia ważną rolę w zapewnieniu jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych, gdyż argumentacja stanowiska tego organu jest pogłębiana. Wyniki badania mają oryginalny charakter, gdyż rozwijają twórczo interpreta-

cję zawartą w analizowanych rozstrzygnięciach. Badania mają przede wszystkim zasięg krajowy. Artykuł ma istotne znaczenie dla nauki, gdyż zawiera pogłębioną analizę dogmatyczną oraz duży ładunek myśli teoretycznej, a także jest przydatny dla praktyki, wzbogacając argumentację Sądu Najwyższego lub przytaczając okoliczności uzasadniające poglądy odmienne.

Słowa kluczowe: dowody, kontrola operacyjna postępowanie karne, pytanie prawne, termin, tożsamość czynu, Sąd Najwyższy, skarga na wyrok sądu odwoławczego, uzupełnienie wyroku

## REVIEW OF THE RESOLUTIONS OF THE SUPREME COURT CRIMINAL CHAMBER CONCERNING CRIMINAL PROCEDURE LAW IN 2019

### Summary

This scientific research-based article aims to analyse the resolutions and rulings of the Supreme Court Criminal Chamber concerning criminal procedure law that were issued in 2019 as the response to the so-called legal questions. They concerned the identity of an act (Article 14 § 1 CCP), the calculation of procedural terms (Article 123 §§ 1 and 2 CCP), the evidence obtained in the course of surveillance (Article 168b CCP), the necessity of conducting the whole trial from scratch (Article 437 § 2 CCP), specific legal questions asked by appellate courts (Article 441 § 1 CCP), the scope of supplementing the justification of a sentence appealed against (Article 539a § 3 CCP), and specific and abstract legal questions asked by the Supreme Court benches (Article 82 § 1 and Article 83 § 1 Act on the Supreme Court). The basic scientific aim was to assess the validity of the interpretation of the provisions regulating the issues that were subject to the Supreme Court's judgement. The main research theses aimed to prove that the so-called legal questions asked to the Supreme Court play an important role in ensuring uniformity of common and military courts' case law, because the Court's reasoning is deepened. The research findings are original in nature because they creatively develop the interpretation contained in the analysed judgements. The extent of the research is mainly national. The article is significant for the doctrine because it presents a deepened dogmatic analysis and a big load of theoretical thought due to the fact that it is practically useful and enriches the Supreme Court's reasoning or presents the circumstances justifying different opinions.

Key words: evidence, surveillance, criminal procedure, legal questions, term, identity of an act, Supreme Court, complaint about an appellate court's judgement, supplement to a sentence

Stefański R.A., *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2019 r.*, „*Ius Novum*” 2021 (15) nr 2, s. 113–140. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.17/r.a.stefanski

Stefański, R.A. (2021) 'Review of the resolutions of the Supreme Court Criminal Chamber concerning criminal procedure law in 2019'. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 113–140. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.17/r.a.stefanski



**GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO  
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO  
Z DNIA 25 LISTOPADA 2020 R.,  
SYGN. AKT II OSK 1987/20**

---

PIOTR KASPRZYK\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.18/p.kasprzyk

TEZA

Ochrona powierzchni ograniczających przeszkody lotnicze przewidziana w art. 87(7) pkt 1 Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze rozciąga się na powierzchnie, które zostały wyznaczone zgodnie z tym przepisem. Wskazanie powierzchni ograniczających przeszkody lotnicze w zatwierdzonym planie generalnym lotniska, o którym mowa w art. 55 Pr. lot., nie jest jednak tożsamy z ich wyznaczeniem w rozumieniu art. 87(7) pkt 1 Pr. lot. Wskazanie tych powierzchni jako terenu objętego planem generalnym jest jednak uzasadnione koniecznością zabezpieczenia rozwoju planowanej infrastruktury lotniskowej przed powstaniem zabudowy zagrażającej bezpieczeństwu ruchu lotniczego. Skutkuje także koniecznością zawieszenia postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji znajdującej się na obszarze objętym planem generalnym. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga zmian ustawowych.

Głosowane orzeczenie dotyczy skutków prawnych zatwierdzenia planu generalnego lotniska użytku publicznego i zapadło na tle następującego stanu faktycznego.

Zarządzający lotniskiem użytku publicznego opracował Plan Generalny Lotniska na lata 2016–2036, który został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury. Jedynym elementem Planu, jaki podano do publicznej wiadomości, była mapa obrazująca obszar nim objęty. Na mapie tej wskazano graficznie nową drogę startową lotniska oraz linie tak zwanych powierzchni ograniczających przeszkody dla tej nowej drogi startowej. Konsekwencją zatwierdzenia Planu Generalnego było wydanie postanowienia o zawieszeniu toczącego się przed Prezydentem Miasta

---

\* dr, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: piotr.kasprzyk@lazarski.pl, ORCID: 0000-0002-9117-7754

postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego, znajdującej się na obszarze objętym Planem Generalnym (a dokładniej na terenach znajdujących się „pod” powierzchniami ograniczającymi dla nowej drogi startowej). Zawieszenie postępowania nastąpiło „do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy”. Jako podstawę prawną postanowienia wskazano art. 62 ust. 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup> (u.p.z.p.) oraz art. 55 ust. 9 Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze<sup>3</sup> (Pr. lot.). Zgodnie z art. 55 ust. 9 Pr. lot. „dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe”. Skoro więc zostało ustalone, że zamierzenie inwestycyjne jest zlokalizowane w granicach terenów objętych Planem Generalnym zatwierdzonym przez Ministra Infrastruktury, należało zastosować art. 62 ust. 2 u.p.z.p., który stanowi, że „jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek obligatoryjnego sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Pogląd powyższy podzieliło Samorządowe Kolegium Odwoławcze, które utrzymało postanowienie Prezydenta Miasta w mocy. Po rozpatrzeniu skargi na przedmiotowe postanowienie, WSA w Krakowie wyrokiem z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1178/19, oddalił skargę. W skardze kasacyjnej od tego wyroku postanowiono między innymi zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 62 u.p.z.p. w zw. z art. 55 ust. 9 Pr. lot. przez błędne przyjęcie, że w odniesieniu do terenu, nad którym rozciągają się wskazane w planie generalnym lotniska granice powierzchni ograniczających przeszkody, istnieje obowiązek uchwalenia planu miejscowego, a także art. 55 ust. 5 i 6 Pr. lot., przez uznanie, że granica planu generalnego jest tożsama z zewnętrznymi granicami zasięgu poziomego powierzchni ograniczających zabudowę wokół lotniska.

Skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona przez NSA wyrokiem z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1987/20. Odnosząc się do zarzutów skargi, NSA podkreślił, że obowiązek sporządzenia miejscowego planu jest wyznaczony przestrzennie „dla terenów objętych planem generalnym”. Obowiązek opracowania planu generalnego reguluje art. 55 ust. 5 Pr. lot., a zakres obligatoryjnej regulacji planu generalnego wyznacza art. 55 ust. 6 Pr. lot. Do tego obligatoryjnego zakresu należy określenie obszaru objętego planem. NSA podniósł, że WSA przedstawił ocenę mapy zatwierdzonego Planu Generalnego Lotniska, a w skardze kasacyjnej nie obalono tych ustaleń, a jedynie podjęto polemikę co do ustalenia obszaru objętego Planem Generalnym

Uzupełniając NSA wyjaśnił, że regulacje prawne dotyczące tak zwanych powierzchni ograniczających, zawarte w art. 86 ust. 7 i art. 87(7) ust. 1 pkt 1 Pr. lot.,

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.

<sup>3</sup> Obecnie Dz.U. z 2019 r., poz. 1580.

nie dają podstaw do wyprowadzenia ograniczenia obszaru objętego planem generalnym. NSA wskazał, że regulacja współdziałania w opracowaniu miejscowego planu Prezesa Urzędu nie oznacza, że dotyczy to innego obszaru od objętego planem generalnym. Nie można też z tych rozwiązań prawnych wyprowadzić wyodrębnienia terenu nieobjętego planem. NSA wyraźnie podkreślił, że w takim zakresie, w jakim obowiązuje sporządzenie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego, nie jest dopuszczalne rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw ustalenia warunków zabudowy. Natomiast współdziałanie, o którym stanowi art. 86 ust. 7 i art. 87(7) ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo lotnicze dotyczy współdziałania w ustaleniu warunków zabudowy poza terenem objętym planem generalnym.

Głosowany wyrok jest jednym z pierwszych wyroków NSA odnoszących się do instytucji planu generalnego lotniska użytku publicznego. Została ona wprowadzona do Pr. lot. Ustawą z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>. W uzasadnieniu rządowej propozycji wskazano, że instytucję planu generalnego lotniska wprowadzono „w celu zapewnienia optymalnych możliwości rozwoju lotnisk użytku publicznego, ochrony gruntów pod te lotniska oraz uwzględnienia tych obiektów w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego”<sup>5</sup>. Tak określony cel oraz zakres planu generalnego wskazany w art. 55 ust. 6 Pr. lot. dają podstawy do przyjęcia, że projektodawcy opierali się na praktykach i zaleceniach międzynarodowych zawartych w podręcznikach wydanych przez ICAO (Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego)<sup>6</sup> na podstawie Załącznika 14 do Konwencji Chicagowskiej dotyczącego lotnisk<sup>7</sup>. Chodzi o podręcznik dotyczący planowania lotnisk (*Airport Planning. Manual*<sup>8</sup>), w szczególności cz. 1, tytułującą się planowaniem generalnego (*Master Planning*), oraz cz. 2, mówiącą o planowaniu i kontrolowaniu otoczenia lotniska (*Land Use and Environmental Control*). Już tylko z tego powodu należy decyzję ustawodawcy ocenić pozytywnie, albowiem wdrożenie zaleceń międzynarodowych do prawa krajowego zawsze wymaga konkretnego działania legislacyjnego.

Z perspektywy przeszło dekady omawiana regulacja prawna domaga się jednak zmian, a głosowane orzeczenie najlepiej obrazuje pewne praktyczne jej niedoskonałości. Przede wszystkim, ustawodawca posłużył się dość ogólnymi zwrotami, z którymi powiązано daleko idące skutki. Dla przykładu, plan generalny ma wskazywać zarówno „obszar objęty planem”, jak i „koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska”. Przy czym dla wszystkich terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe. Wspomniane pojęcia są więc potencjalnym źródłem możliwych nieporozumień i w konsekwencji – sporów

<sup>4</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 170, poz. 1015.

<sup>5</sup> Zob. druk sejmowy 2113.

<sup>6</sup> Szerzej zob. I. Kraśnicka, *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, Warszawa 2019.

<sup>7</sup> Obwieszczenie nr 3 Prezesa ULC z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 14, tomu I do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.U. ULC z 11 stycznia 2019 r., poz. 4.

<sup>8</sup> Doc 9184-AN/902.



sądowych. Z jednej strony są bardzo ogólne, z drugiej – rodzą po stronie gmin bardzo konkretny obowiązek planistyczny (i związane z tym skutki finansowe), a także określone skutki prawne, dotyczące lokalną społeczność, w tym inwestorów. Najlepszym przykładem jest właśnie obowiązkowe zawieszenie postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dokonana przez NSA wykładnia literalna art. 55 ust. 9 w zw. z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. prowadzi do jednoznacznych wniosków. Skoro dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe, to z chwilą zatwierdzenia planu generalnego (a więc określenia granic nim objętych) postępowania administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się, jeśli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru objętego planem generalnym. Przepis art. 55 ust. 9 Pr. lot. jest przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 14 ust. 7 u.p.z.p., wymuszającym obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Warto też dodać, że na mocy nowelizacji Pr. lot. z dnia 25 czerwca 2015 r.<sup>9</sup>, sporządzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z zatwierdzonym planem generalnym lotniska znajdującego się w obrębie takiego planu zagospodarowania przestrzennego. Nowelizacja w tym zakresie umożliwiła osiągnięcie celu wprowadzenia obowiązku posiadania planu generalnego<sup>10</sup>. Jednak osiągnięcie tego celu następuje w sposób, który ma swoje mankamenty. W ramach glosy można wskazać, że obowiązek ten wiąże się z dość istotnymi ryzykami, przykładowo:

- wzrostem napięć społecznych między zakładającym/zarządzającym lotniskiem a społecznościami lokalnymi, związanym z wprowadzaniem zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy przez podmiot, który może być zlokalizowany poza jej granicami (jak to zresztą miało miejsce w przedmiotowej sprawie),
- uwarunkowaniami obiektywnie uniemożliwiającymi, utrudniającymi lub znacznie wydłużającymi przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego na znacznym terenie, szczególnie w wypadku dużych miast,
- koniecznością ponoszenia kosztów sporządzania planów miejscowych,
- możliwymi roszczeniami odszkodowawczymi, wynikłymi z wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, jakie wprowadza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto należy mieć na względzie, że plan generalny podlega cyklicznym, co najmniej pięcioletnim aktualizacjom, zgodnie z art. 55 ust. 10 Pr. lot.

Dlatego też zasadne byłoby rozważenie, czy nie ograniczyć jednak skutku prawnego planu generalnego w postaci obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla precyzyjnie określonych elementów planu generalnego, na przykład terenów ściśle powiązanych z funkcjonowaniem i planowaną rozbudową lotniska. Można też postulować, aby zakres powiązania planu generalnego lotniska z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego był możliwy do ustalenia na poziomie zależnym od uwarunkowań lokalnych.

---

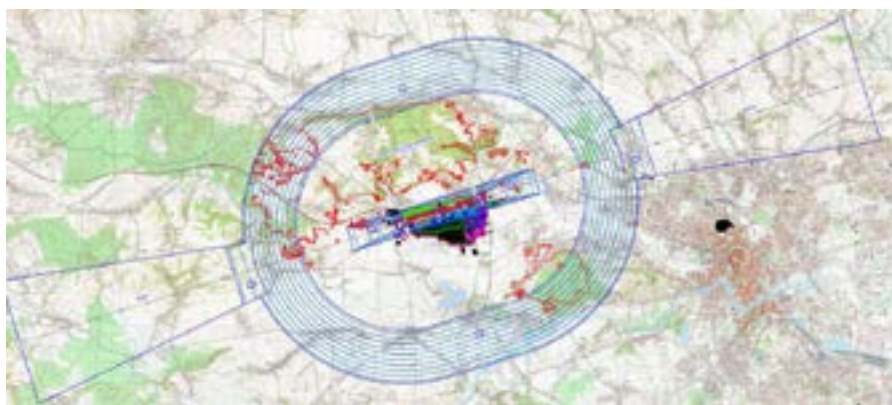
<sup>9</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze, Dz.U. z 2015 r., poz. 1221.

<sup>10</sup> Tak. K. Marut, w: *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, s. 220.

Ostateczne określenie zasięgu, w jakim obszar planu generalnego wymuszałyby sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pozostawałyby (jak jest obecnie) w gestii zakładającego/zarządzającego lotniskiem, a następnie podlegały weryfikacji w procesie opiniowania i zatwierdzania planu. Na poziomie ustawy należałoby oczywiście określić kryteria służące określeniu tego zasięgu oraz jego maksymalne granice. Takie uregulowanie, wymagające doprecyzowania obowiązującej regulacji, powinno pozwolić na bardziej efektywne powiązanie planów generalnych oraz planów zagospodarowania przestrzennego, zależne od uwarunkowań lokalnych, a w konsekwencji – na efektywniejsze wcielanie w życie zamierzeń inwestycyjnych zakładającego lub zarządzającego lotniskiem. Postulat ten jest oczywiście postulatem *de lege ferenda*.

*De lege lata* natomiast należy natomiast ocenić, że sąd orzekający słusznie dokonał interpretacji ustawowego zwrotu „teren objęty planem generalnym” poprzez odniesienie się do konkretnego i zatwierdzonego planu generalnego. Tylko poprzez uwzględnienie danego planu generalnego i jego zapisów (map) można precyzyjnie wskazać, co w danym przypadku oznacza „obszar objęty planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych” (art. 55 ust. 5 p. 1 Pr. lot), czy „koncepcja rozwoju przestrzennego, wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska” (art. 55 ust. 5 p. 4 Pr. lot.). W sprawie zaś zostało bezspornie ustalone, że zatwierdzony Plan Generalny obejmuje zarówno obszar nowej drogi startowej (zlokalizowanej w granicach lotniska), jak i tereny, nad którymi rozciągają się tak zwane powierzchnie ograniczające przeszkody, wyznaczone dla tej nowej drogi startowej. Taka właśnie informacja została również podana do publicznej wiadomości, także poprzez udostępnienie w systemie informacji miejskiej w formie graficznej mapy (zob. il. 1).

## II. 1. Teren objęty Planem Generalnym Lotniska Kraków Balice



Źródło: Plan Generalny Lotniska Kraków Balice<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> [https://lovekrakow.pl/aktualnosci/lotnisko-swoje-miasto-swoje-a-inwestorzy-czekaja\\_30337.html](https://lovekrakow.pl/aktualnosci/lotnisko-swoje-miasto-swoje-a-inwestorzy-czekaja_30337.html) (dostęp: 06.06.2021).

Dość istotną kwestią, jaka została rozstrzygnięta w głosowanym orzeczeniu, jest także relacja pomiędzy powierzchniami ograniczającymi przeszkody dla infrastruktury lotniskowej planowanej do rozbudowy w planie generalnym a powierzchniami ograniczającymi przeszkody dla istniejącej już infrastruktury. Skarżący kasacyjnie próbowali wywieść, że z regulacji Pr. lot., które dotyczą właśnie powierzchni ograniczających przeszkody, w szczególności art. 86 ust. 7 oraz art. 87(7) ust. 1 pkt 1 Pr. lot. ma wynikać brak podstaw, aby obszar planu generalnego lotniska rozciągać również na powierzchnie ograniczające przeszkody wyznaczone dla inwestycji lotniskowej objętej planem generalnym. NSA prawidłowo nie podzielił tej argumentacji, wyraźnie wskazując, że zasady współdziałania, o których mowa w art. 87 (7) ust. 1 pkt 1 Pr. Lot. nie mają zastosowania do terenów objętych planem generalnym. Z poglądem takim należy się zgodzić. Czym innym jest bowiem wyznaczenie powierzchni ograniczających przeszkody dla istniejącej infrastruktury lotniskowej, a czym innym – ochrona przed zabudową planowanej i opisanej w planie generalnym infrastruktury lotniskowej. Skupmy się przy tym wyłącznie na art. 87(7) ust. 1 pkt 1 Pr. lot, albowiem art. 86 ust. 7 nie ma tu żadnego znaczenia, dotyczy bowiem powierzchni ograniczających, tak zwanych lotniczych urządzeń naziemnych, a nie lotniska (dróg startowych) jako takiego. Zgodnie z art. 87(7) punkt 1 Pr. lot., „W zakresie swojej właściwości Prezes Urzędu ... w celu ochrony lotnisk przed działaniami i zdarzeniami, które mogą powodować niedopuszczalne zagrożenia dla ruchu statków powietrznych korzystających z lotniska uzgadnia projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz opiniuje projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projekty ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz plany zagospodarowania przestrzennego województwa, dla terenów, na których:

- a) znajduje się lotnisko,
- b) wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody,
- c) wydano promesę zezwolenia, o której mowa w art. 57 ust. 1, dla inwestycji, o której mowa w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego,
- d) wydano zezwolenie na założenie lotniska”.

Współdziałal Prezesa ULC polegający na opiniowaniu wspomnianych projektów aktów planistycznych ma na celu ochronę istniejącej infrastruktury lotniskowej (na której znajduje się lotnisko), jak i zaawansowanych planów inwestycyjnych dla nowych lotnisk (dla których wydano promesę, o której mowa w art. 57 Pr. lot., albo wydano zezwolenie, o którym mowa w art. 55 Pr. lot.) pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego. W skrócie rzecz ujmując, chodzi o uniemożliwienie powstania przeszkód lotniczych, w szczególności obiektów wyższych niż wysokości określone przez wyznaczone powierzchnie ograniczające przeszkody (art. 87(1) ust. 1 Pr. lot.<sup>12</sup>). Co istotne, naruszenie obowiązku zasięgnięcia opinii Prezesa ULC w procesie planistycznym traktowane jest jako istotne naruszenie

---

<sup>12</sup> Zob. także przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 92 ust. 2 Pr. lot.

trybu sporządzania planu miejscowego, co może skutkować nieważnością uchwał przyjmujących plan miejscowy<sup>13</sup>.

Z treści art. 87(7) punkt 1 Pr. lot. wynika także, że ochrona dotyczy też terenów, na których wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody. Argumentacja skarżących mogłaby więc zmierzać do wykazania, że w wypadku zatwierdzenia planu generalnego dochodzi do „wyznaczenia powierzchni ograniczających”, co nakazywało by stosować art. 87(7) ust. 1 p. 1 Pr. lot. do obszarów, które w planie generalnym wskazano jako powierzchnie ograniczające. W tej sytuacji można byłoby rzeczywiście argumentować, że dla obszarów tych sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania jest bezprzedmiotowe. Przeciwno takiej argumentacji przemawia zarówno literalna wykładania Pr. lot., dokonana przez sądy, jak i взгляд na interpretację systemową Pr. lot. Wyznaczenie powierzchni ograniczających przeszkody nie może być bowiem samoistną decyzją zakładającego czy zarządzającego lotniskiem. Działanie takie powinno być zweryfikowane przez Prezesa ULC jako organ, do którego kompetencji należy między innymi wydawanie zgody na powstanie obiektu, którego wysokość przekracza wysokość wyznaczoną przez powierzchnie ograniczające.

Z tego właśnie powodu tylko takie wyznaczenie powierzchni ograniczających, które jest wprost powiązane z pewną formą władczego działania Prezesa ULC, skutkuje w sensie prawnym wyznaczeniem powierzchni ograniczających. Jak się wydaje, z tego właśnie powodu ustawodawca w art. 87(8) ust. 1 Pr. lot. postanowił, że „zarządzający lotniskiem przekazuje mapy w skali 1:25 000 z naniesionymi powierzchniami ograniczającymi przeszkody, świetlnymi systemami podejścia, punktem odniesienia lotniska, progiem i końcem drogi startowej oraz osią drogi startowej wyłącznie po otrzymaniu decyzji o wpisie lotniska do rejestru lotnisk, zezwolenia na założenie lotniska lub każdej decyzji o zmianie cech lotniska wpływającej na zmianę powierzchni ograniczających przeszkody. Przekazanie następuje do „organu samorządu terytorialnego właściwego w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie, na którym wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody, oraz do wojewody właściwego miejscowo dla terenu, na którym wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody, w celu uwzględnienia przy planowaniu przestrzennym”. Przepis art. 87(8) ust. 1 Pr. lot. nie wspomina ani nie odsyła do aktu zatwierdzającego plan generalny lotniska. Jedyną więc formą zapewnienia, że ujęta w planie generalnym lotniska użytku publicznego infrastruktura lotniskowa zostanie zabezpieczona przed zabudową zagrażającą w przyszłości bezpieczeństwu tej infrastruktury, jest właśnie prawny obowiązek sporządzenia planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. W okresie do sporządzenia tych planów natomiast niezbędne jest „zamrożenie” wydawania warunków zabudowy, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Jak się zresztą wskazuje w orzecznictwie, dalsze procedowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, pomimo obowiązku zawieszenia postępowania dla obszaru,

---

<sup>13</sup> Tak wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt. II SA/OI 118/17, oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2007 r., sygn. akt. II SA/Wr 149/07.

dla którego uchwalenie miejscowego planu jest obligatoryjne, stanowiłoby rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji<sup>14</sup>.

Podsumowując, obowiązujące przepisy wymuszają sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego nie tylko na terenach znajdujących się w najbliższym otoczeniu lotniska, ale także na „obszarze” określającym dopuszczalne gabaryty budowlane i naturalne daleko poza granicami lotniska. Ponieważ w praktyce plan generalny wskazuje również tak zwane powierzchnie ograniczające przeszkody dla planowanej infrastruktury (rozumiane jako powierzchnie, które nie mogą zostać przekroczone przez obiekty sztuczne lub naturalne ze względu na bezpieczeństwo ruchu lotniczego), obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozciąga się również na te tereny, nad którymi w planie generalnym „wyrysowano” powierzchnie ograniczające. W konsekwencji obowiązek sporządzenia planów dotyczy też terenów znacznie oddalonych od lotniska. Chodzi przy tym o tereny oddalone o kilka do kilkunastu kilometrów od granicy dróg startowych. W praktyce, szczególnie w wypadku lotnisk znajdujących się blisko granic administracyjnych dużych miast lub rozległych terenów o dużym potencjale inwestycyjnym ze względu na sąsiedztwo lotniska, powoduje to znaczne komplikacje praktyczne. Dla przykładu, według dostępnych informacji, powierzchnie ograniczające nowej drogi startowej lotniska w Krakowie (którego dotyczyła zresztą sprawa, którą zajmował się NSA) wymuszają sporządzenie planów miejscowych dla terenów stanowiących około 13,5% powierzchni miasta<sup>15</sup>. Teren objęty Planem Generalnym (w tym powierzchnie ograniczające przeszkody) obejmuje prawie 4700 ha, z czego dla około 1500 ha brak jest uchwalonych planów miejscowych. Skutkowało to zawieszeniem ponad 270 postępowań o wydanie warunków zagospodarowania i zabudowy terenu<sup>16</sup>.

Obowiązek sporządzania planów miejscowych na terenach, na których wyznaczono powierzchnie ograniczające jest – w obowiązującym stanie prawnym – jedynym sposobem zabezpieczenia planowanej infrastruktury lotniskowej przed powstaniem przeszkód lotniczych, zagrażających jej bezpiecznemu użytkowaniu. Obowiązek ten aktualizuje bowiem konieczność zawieszenia postępowań o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wydaje się jednak, że podobny skutek można by było osiągnąć poprzez wyraźne (ustawowe) przesądzenie, że wskazanie powierzchni ograniczających w planie generalnym lotniska jest równoznaczne z wyznaczeniem tych powierzchni i aktualizuje obowiązek współdziałania zarówno Prezesa ULC (art. 87(7) Pr. lot.), jak i zarządzającego lotniskiem oraz organów samorządu (art. 87(8) Pr. lot.). Wymagałoby to jednak nowelizacji Pr. lot. W obecnym stanie prawnym bowiem obowiązek ten – jak to zresztą przesadzono w głosowanych orzeczeniach – dotyczy wyłącznie terenów

---

<sup>14</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 112/20, wyrok NSA z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1073/09.

<sup>15</sup> <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,24676796,wuzetki-niezgodne-z-planem-generalnym-dla-lotniska.html> (dostęp: 06.06.2021).

<sup>16</sup> [https://lovekrakow.pl/aktualnosci/inwestorzy-przygladaja-sie-planom-274-wuzetki-zawieszzone\\_39147.html](https://lovekrakow.pl/aktualnosci/inwestorzy-przygladaja-sie-planom-274-wuzetki-zawieszzone_39147.html) (dostęp: 06.06.2021).

nieobjętych planem generalnym lotniska, innymi słowy tych, dla których wyznaczono powierzchnie ograniczające zabudowę, zgodnie z art. 87(7) Pr. lot.

Postulowana zmiana skutkowałaby tym, że z chwilą zatwierdzenia planu generalnego lotniska dochodziłoby do wyznaczania powierzchni ograniczających zabudowę. To z kolei aktualizowałoby obowiązek uzgadniania decyzji planistycznych (projekty studium, projekty planów miejscowych, projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) przez Prezesa ULC (art. 87(7) Pr. lot.). Skoro więc tereny, na których wyznaczono powierzchnie ograniczające w planie generalnym podlegałyby ochronie przed zabudową, która mogłaby zagrozić bezpieczeństwu ruchu lotniczego, to dalej idący obowiązek sporządzania planów miejscowych dla tych terenów nie znajdowałby uzasadnienia. Ograniczenie zakresu wpływu planu generalnego lotniska na planowanie miejscowe byłoby uzasadnione, choćby z punktu widzenia minimalizacji kosztów, jakie niesie z sobą obowiązek sporządzenia planów miejscowych (rozwiązanie korzystne dla gmin), czy też umożliwienia realizacji w okolicy lotnisk tych inwestycji, które nie zagrażają bezpieczeństwu ruchu lotniczego, tj. mieszczą się w powierzchniach ograniczających lotnisk (rozwiązanie korzystne dla potencjalnych inwestorów i lokalnej społeczności). Należy jednak podkreślić, że ochrona przed zabudową powinna dotyczyć również tej infrastruktury, które w planie generalnym są wskazane jako planowane do rozbudowy w perspektywie 20 lat, a więc stanowią element koncepcji rozwoju przestrzennego lotniska. Bez takiej ochrony planowanie jakiegokolwiek rozwoju lotniska poprzez rozbudowę, przebudowę lub budowę nowej drogi startowej okaże się iluzoryczne. W okresie bowiem kilkunastu lat, jakie mogą minąć od momentu zaplanowania rozwoju lotniska, do podjęcia decyzji o jego rozbudowie czy przebudowie, w okolicy lotniska może dojść do powstania zabudowy uniemożliwiającej – ze względu na bezpieczeństwo ruchu lotniczego – realizację zamierzonych planów.

Rozwiązanie przewidziane w art. 55 ust. 9 Pr. lot, podobnie jak inne przepisy ustawowe nakazujące obowiązek opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest niewątpliwie daleko posuniętą ingerencją w sferę własności. Jak się wskazuje w literaturze, obowiązek zawieszenia postępowań w sprawie warunków zabudowy do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy jednoczesnym braku wskazania maksymalnego okresu zawieszenia postępowania, jest dużym ograniczeniem prawa własności<sup>17</sup>. Rozwiązanie takie ma jednak swoje uzasadnienie. Wynika z konieczności zabezpieczenia bezpiecznego funkcjonowania i rozwoju infrastruktury lotniskowej oraz zapewnienia bezpieczeństwa w transporcie lotniczym. Rozwiązanie to nie dotyczy przy tym tylko tych lotnisk użytku publicznego, które przeznaczone są do obsługi międzynarodowego ruchu pasażerskiego (jest ich w Polsce kilkanaście)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> K. Małyś-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.

<sup>18</sup> Szerzej zob. M. Duskocz, P. Kasprzyk, *Rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego na lotniska użytku publicznego*, „Przegląd Komunikacyjny” 2018, nr 1.

Nasuwają się jednak dwie uwagi końcowe, związane z daleko posuniętą ingerencją w prawo własności.

Po pierwsze, czy „władztwo” planistyczne zarządzającego lotniskiem nie powinno zostać w pewien sposób ograniczone poprzez wskazanie – właśnie na poziomie ustawy – jakie konkretnie rodzaje „terenu” mogą zostać objęte planem generalnym lotniska. Jest to jeden z postulatów *de lege ferenda* niniejszej glosy. Chodzi, najogólniej rzecz ujmując, o ustawowe wyłączenie z planów generalnych tych terenów, na których należy wyłączyć możliwość powstania wysokiej zabudowy, mogącej zagrozić bezpieczeństwu ruchu lotniczego (powierzchnie ograniczające zabudowę) dla planowanej rozbudowy infrastruktury lotniska. Ochrona tych terenów przed powstaniem przeszkód lotniczych mogłaby bowiem następować na tych samych zasadach, na jakich chroni się istniejącą już infrastrukturę lotniskową. Rozwiązanie takie ograniczyłoby znacznie zakres, w jakim plany generalne lotnisk wymuszają sporządzenie planów miejscowych.

Po drugie, należy pamiętać że stan „zawieszenia” postępowań w sprawie warunków zabudowy ze względu na obowiązek sporządzenia miejscowego planu zgodnego z planem generalnym nie może trwać bezterminowo. Jak wskazano w wyroku NSA z 1 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2160/2010, obowiązujące zasady konstytucyjne nie pozwalają na takie rozumienie przepisu art. 62 ust. 2 u.p.z.p., że możliwe jest zawieszenie postępowania bezterminowo, na całe lata, bez możliwości jego podjęcia z przyczyn w żadnym razie niezależnych od obywatela<sup>19</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Doskocz M., Kasprzyk P., *Rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego na lotniska użytku publicznego*, „Przegląd Komunikacyjny” 2018, nr 1.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu*. Komentarz, Warszawa 2013.
- Kraśnicka I., *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, Warszawa 2019.
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Prawo lotnicze*. Komentarz, red. M. Żylicz, Warszawa 2016.

## GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 25 LISTOPADA 2020 R., SYGN. AKT II OSK 1987/20

### Streszczenie

Glosa dotyczy skutków prawnych zatwierdzenia planu generalnego lotniska użytku publicznego. Chodzi o konieczność zawieszenia postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji znajdującej się na obszarze objętym planem generalnym, do czasu

---

<sup>19</sup> Szerzej zob. H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu*. Komentarz, Warszawa 2013, uwagi do art. 62.

uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnego z planem generalnym. Aprobując stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w głosie przedstawiono także postulaty zmian w przepisach ustawy Prawo lotnicze dotyczących planów generalnych lotnisk, a także w powiązanych z nimi przepisach dotyczących powierzchni ograniczających przeszkody lotnicze. Argumentacja Autora opiera się na rozróżnieniu możliwych instrumentów prawnych, przewidzianych w przepisach prawa lotniczego, dla zabezpieczenia rozwoju infrastruktury lotniczej.

Słowa kluczowe: plan generalny lotniska, lotnisko użytku publicznego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zawieszenie postępowania o wydanie warunków zabudowy

#### GLOSS ON THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT JUDGEMENT OF 25 NOVEMBER 2020, FILES NO.: II OSK 1987/20

##### Summary

The gloss discusses legal consequences of the approval of a general plan of a public airport. It concerns the necessity of suspending proceedings in the case of determining the conditions of investment developments in the area covered by a general plan until the zoning scheme is adopted in accordance with this general plan. Approving of the stance expressed in the judgement of the Supreme Administrative Court, the gloss also presents calls for amendments to the provisions of Act: Aviation Law concerning general plans of airports, as well as the related provisions concerning areas limiting aviation obstacles. The author's arguments are based on the distinction between possible legal instruments laid down in aviation law regulations in order to ensure the development of aviation infrastructure.

Key words: general plan of an airport, public airport, local zoning, suspension of a proceeding concerning the determination of conditions of investment developments

Kasprzyk P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1987/20*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 2, s. 141–151. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.18/p.kasprzyk

Kasprzyk, P. (2021) 'Gloss on the Supreme Administrative Court judgement of 25 November 2020, files No.: II OSK 1987/20'. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 141–151. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.18/p.kasprzyk





## NOTY O AUTORACH

---

Maria Kruk	prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
Anna Konert	dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
Przemysław Szustakiewicz	dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
Marta Roma Tużnik	dr, Instytut Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie
Krystyna Kołodko	dr, radca prawny
Aleksandra Laskowska-Rutkowska	dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego, Kierownik Katedry Zarządzania i Marketingu, Dyrektor Centrum Logistyki i Innowacji, Wydział Zarządzania i Ekonomii Uczelni Łazarskiego
Małgorzata Zimna	dr, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
Ryszard A. Stefański	prof. dr hab., Kierownik Katedry Prawa Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
Piotr Kasprzyk	dr, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie

## NOTES ON THE AUTHORS

---

Maria Kruk	Prof., PhD hab., Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw
Anna Konert	PhD hab., Associate Professor, Dean of the Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw
Przemysław Szustakiewicz	PhD hab., Associate Professor, Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw
Marta Roma Tużnik	PhD, Institute of Law, Administration and Security of the Warsaw Management University
Krystyna Kołodko	PhD, Attorney-at-law
Aleksandra Laskowska-Rutkowska	PhD hab., Associate Professor, Head of Management and Marketing Department, Director of Logistics and Innovation Centre, Faculty of Economics and Management of Lazarski University in Warsaw
Małgorzata Zimna	PhD, Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw
Ryszard A. Stefański	Prof., PhD hab., Head of the Department of Criminal Law, Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw
Piotr Kasprzyk	PhD, Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw

## 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](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy (kursywa), 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 <http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/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 określone 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 stałi 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 i Szkolnictwa Wyższego, a za publikację na jego łamach przyznano **20 punktów** (Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych wraz z przypisaną liczbą punktów, poz. 27937).

Dalsze informacje w tym zakresie: <http://www.bip.nauka.gov.pl/wykaz-czasopism-naukowych/>

## 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 and Higher Education with **20 points** awarded for a publication in the quarterly (the Communication of the Minister of Science and Higher Education of 31 July 2019 about the list of scientific journals and reviewed materials from international conferences with assigned points for publication, entry number 27937).

Further information on this topic are available at: <http://www.bip.nauka.gov.pl/wykaz-czasopism-naukowych/>

LISTA STAŁYCH RECENZENTÓW / REGULAR REVIEWERS

1. Dr hab. Maciej Borski, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Wyższa Szkoła Humanitas
2. Dr hab. Zbigniew Czarnik, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa w Rzeszowie
3. Prof. dr hab. Katarzyna Dudka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
4. Dr hab. Jolanta Jakubowska-Hara, Zakład Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
5. Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach
6. Dr hab. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, Instytut Prawa i Administracji, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
7. Dr Dariusz Kala, Instytut Prawa i Administracji, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
8. Dr hab. Tomasz Kalisz, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego
9. Dr hab. Czesław Kłak, Instytut Prawa i Administracji, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
10. Prof. dr hab. Violetta Konarska-Wrzosek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
11. Dr hab. Radosław Koper, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego
12. Prof. dr hab. Zbigniew Kwiatkowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego
13. Dr hab. Jerzy Lachowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
14. Dr Maria Jeż-Ludwichowska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
15. Dr hab. Aneta Łazarska, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
16. Dr Eliza Maniewska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
17. Prof. dr hab. Mirosława Melezini, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży
18. Prof. dr hab. Marek Mozgawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
19. Dr hab. Katarzyna Nazar, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
20. Prof. dr hab. Hanna Paluszkievicz, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego
21. Dr hab. Mateusz Pilich, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
22. Dr hab. Piotr Rączka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

23. Dr hab. Maciej Rogalski, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
24. Prof. dr hab. Jerzy Skorupka, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego
25. Dr hab. Andrzej Sakowicz, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
26. Prof. dr hab. Jacek Sobczak, Instytut Nauk Prawnych Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie
27. Dr hab. Sławomir Steinborn, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego
28. Dr Blanka Julita Stefańska, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
29. Prof. dr hab. Krzysztof Ślebzak, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
30. Dr hab. Marek Świerczyński, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
31. Dr Marta Roma Tużnik, Wydział Nauk Społecznych i Administracji Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie
32. Dr hab. Monika Wałachowska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
33. Dr hab. Małgorzata Wasek-Wiaderek, Wydział Prawa i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II
34. Prof. dr hab. Kazimierz Zgryzek, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach
35. Dr hab. Sławomir Żółtek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego



## ZASADY ETYCZNE OBOWIĄZUJĄCE 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 udostępni 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.

**Wydawnictwo Uczelni Łazarskiego oferuje następujące nowe publikacje/  
Lazarski University Press offers the following new publications:**

13. *Nowy Porządek Świata. Dekompozycja państw i narodów*, Marian Guzek, Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-71-6.
14. *Charakterystyka umowy Time for Photos oraz roszczeń z tytułu jej niewykonania lub nienależytego wykonania*, Katarzyna Jedynek, Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-79-2.
15. *Prawo a nowoczesność. Wyzwania – problemy – nadzieje*, Anna Hrycaj, Aneta Łazarska, Przemysław Szustakiewicz (red.), Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-63-01.
16. *Elastyczne formy zatrudnienia we włoskim i polskim prawie pracy. Szanse i zagrożenia*, Angelica Riccardi, Magdalena Rycak (red.), Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-51-8.
17. *Legal Conditions of International Cooperation for the Safety and Efficiency of Civil Aviation*, ed. by Ewa Jasiuk, Roman Wosiek, Warsaw 2019, ISBN 978-83-64054-27-3.
18. *Investors' Perceptions and Stock Market Outcomes. Interdisciplinary Approach*, ed. by Olha Zadorozhna, Martin Dahl, Warsaw 2019, ISBN 978-83-64054-67-9.
19. *Poland and Ukraine: Common Neighborhood and Relations*, ed. by Martin Dahl, Adrian Chojan, Warsaw 2019, ISBN 978-83-64054-15-0.
20. *Resolving International Economic Problems with the Tools of Contemporary Econometrics*, ed. by Krzysztof Beck, Warsaw 2019, ISBN 978-83-64054-39-6.
21. *Determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych w krajach Unii Europejskiej*, Krzysztof Beck, Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-43-3.

Więcej informacji na stronie  
[www.wydawnictwo.lazarski.pl](http://www.wydawnictwo.lazarski.pl)  
w zakładce Najnowsze publikacje.

**Pozostałe publikacje/Other publications:**

1. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
2. Maria Biegiewicz-Steyer, *O powstańczych dniach trochę inaczej*, Warszawa 2018.
3. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
4. Wojciech Bieńkowski, Adam K. Prokopowicz, Anna Dąbrowska, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership. The 21st Century Agreement*, Warsaw 2015.
5. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
6. Jacek Brdulak, Ewelina Florczak, *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa 2016.

7. Piotr Brzeziński, Zbigniew Czarnik, Zuzanna Łaganowska, Arwid Mednis, Stanisław Piątek, Maciej Rogalski, Marlena Wach, *Nowela listopadowa prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2014.
8. Hans Ephraïmson-Abt, Anna Konert, *New Progress and Challenges in The Air Law*, Warszawa 2014.
9. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
10. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
11. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
12. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
13. Tomasz G. Grosse (red. nauk.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, praca zbiorowa, Warszawa 2013.
14. Jan Grzymski, *Powrót do Europy – polski dyskurs. Wyznaczanie perspektywy krytycznej*, Warszawa 2016.
15. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
16. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
17. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
18. Marian Guzek, *Kapitalizm na krawędzi*, Warszawa 2014.
19. Marian Guzek, *Doktryny ustrojowe. Od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2015.
20. Marian Guzek, *Przyszłość kapitalizmu – cesjonizm?*, Warszawa 2016.
21. Marian Guzek, *Świat zachodu po nieudanym wejściu w erę postindustrialną*, Warszawa 2018.
22. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
23. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
24. Dominika E. Harasimiuk, Marcin Olszówka, Andrzej Zinkiewicz (red. nauk.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014.
25. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
26. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarzskiego, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013, 2/2013, 3/2013, 4/2013, Numer specjalny 2014, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016, 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017, 1/2018, 2/2018, 3/2018, 4/2018, 1/2019, 2/2019, 3/2019, 4/2019, 1/2020.
27. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
28. Sylwia Kaczyńska, Anna Konert, Katarzyna Łuczak, *Regulacje hiszpańskie na tle obowiązujących przepisów międzynarodowego i europejskiego prawa lotniczego*, Warszawa 2016.

29. Anna Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
30. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.
31. Anna Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*, Warszawa 2015.
32. Łukasz Konopielko, Michał Wołoszyn, Jacek Wytrębrowicz, *Handel elektroniczny. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2016
33. Dariusz A. Kosior, Marek Postuła, Marek Rosiak (red.), *Doustne leki przeciwkrzepliwe. Od badań klinicznych do praktyki*, Warszawa 2013.
34. Dariusz A. Kosior, Marek Rosiak, Marek Postuła (red.), *Doustne leki przeciwplytkowe wleczeniu chorób układu sercowo-naczyniowego. Okiem kardiologa i farmakologa*, Warszawa 2014.
35. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
36. Stanisław Koziej, *Rozmowy o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wywiadach i komentarzach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
37. Stanisław Koziej, *Rozważania o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wystąpieniach i referatach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
38. Stanisław Koziej, *Studia o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym w latach 2010–2015 w publikacjach i analizach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2017.
39. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
40. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
41. Rafał Krawczyk, *Zachód jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2016.
42. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
43. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
44. Michał Kuź, *Alexis de Tocqueville's Theory of Democracy and Revolutions*, Warsaw 2016.
45. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
46. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
47. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne, zeszyt 1*, Warszawa 2008.
48. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
49. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
50. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. naczej.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011, 4(35)2011, 1(36)2012, 2(37)2012, 3(38)2012, 4(39)2012,

- 1(40)2013, 2(41)2013, 3(42)2013, 4(43)2013, 1(44)2014, 2(45)2014, 3(46)2014, 4(47)2014, 1(48)2015, 2(49)2015, 3(50)2015, 4(51)2015, 1(52)2016, 2(53)2016, 3(54)2016, 4(55)2016, 1(56)2017, 2(57)2017, 3(58)2017, 4(59)2017, 1(60)2018, 2(61)2018, 3(62)2018, 4(63)2018, 1(64)2019, 2(65)2019, 3(66)2019, 4(67)2019.
51. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
  52. Marcin Olszówka, *Konstytucja PRL a system źródeł prawa wyznaniowego do roku 1989*, Warszawa 2016.
  53. Marcin Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 1997 roku na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016.
  54. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
  55. Bartłomiej Opaliński (red. nauk.), *Prawo administracyjne w ujęciu interdyscyplinarnym*, Warszawa 2014.
  56. Bartłomiej Opaliński, Maciej Rogalski (red. nauk.), *Kontrola korespondencji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2018.
  57. Bartłomiej Opaliński, Maciej Rogalski, Przemysław Szustakiewicz, *Służby specjalne w systemie administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
  58. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013.
  59. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz (red. nauk.), *Funkcjonowanie służb mundurowych i żołnierzy zawodowych w polskim systemie prawnym. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2015.
  60. Leokadia Oreziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
  61. Leokadia Oreziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
  62. Leokadia Oreziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
  63. Iryna Polets, *Merlin's Faces. From Medieval Literature to Film*, Warsaw 2018.
  64. Maciej Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnym, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015.
  65. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
  66. Maciej Rogalski (red. nauk.), *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
  67. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
  68. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
  69. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golać, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
  70. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
  71. Jacek Sierak, Kamila Lubańska, Paweł Wielądek, Marcin Sienicki, Tetiana Kononenko, Ryma Alsharabi, Malwina Kupka, Bartłomiej Rutkowski, Bogdan Olesiński, Remigiusz Górniak, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach*

2/2021

- Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–2013. Cz. 1: Województwa Polski Północnej, Zachodniej i Południowej*, Warszawa 2016.
72. Jacek Sierak, Anna Karasek, Angelika Kucyk, Oleksandr Kornijenko, Marcin Sienicki, Anna Godlewska, Agnieszka Boczkowska, Albina Łubian, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–2013. Cz. 2: Województwa Polski Wschodniej i Centralnej*, Warszawa 2016.
73. Karol Sławik, *Zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego w Polsce. Aspekty prawno-kryminologiczne i medyczne*, Warszawa 2015.
74. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres (tłum. z jęz. łac.)*, Warszawa 2009.
75. Janusz Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012

Oficyna Wydawnicza  
Uczelni Łazarskiego  
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43  
tel.: (22) 54 35 450  
fax: (22) 54 35 392  
e-mail: [wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)

