

# STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA

2023

33

**DEVELOPMENT OF SAFETY DEPOSIT BOX RENTAL  
CONTRACTS OUTSIDE THE BANKING SECTOR  
IN POLISH BUSINESS PRACTICE**

– Mirosław Bączyk, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

**ZAWIADOMIENIE PODATNIKA O ZAWIESZENIU BIEGU  
TERMINU PRZEDAWNIEŃ WSKUTEK WSZCZĘCIA  
POSTĘPOWANIA KARNEGO SKARBOWEGO  
W ŚWIETLE TEORII PERFORMATYWÓW**

– Bogumił Brzeziński, Marek Kalinowski, Uniwersytet  
Mikołaja Kopernika, Toruń

**ŻANDARMERIA W WIELKIM KSIĘSTWIE BADENII  
W LATACH 1829–1848**

– Karol Dąbrowski, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

**EVOLUTION OF THE LEGAL REGULATION  
REGARDING ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT  
PROCEEDINGS IN POLAND**

– Marian Masternak, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz

**EKSPANSJA ZBIOROWEGO PRAWA PRACY  
NA NIEPRACOWNICZE STOSUNKI ZATRUDNIENIA**

– Jan Piątkowski, Beata Rutkowska, Uniwersytet  
Mikołaja Kopernika, Toruń



# STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA

TOM XXXIII

Toruń 2023

## REDAKCJA SIT (2020–2024)

**Redaktor Naczelny** Prof. UMK, dr hab. Andrzej Gaca

**Zastępca Redaktora Naczelnego** Dr Anna Frydrych-Depka, p.o. Dr Karolina Rokicka-Murszewska

### Skład Redakcji

Prof. UMK, dr hab. Kinga Bączyk-Rozwadowska

Dr Krzysztof Kucharski

Prof. UMK, dr hab. Krzysztof Lasiński-Sulecki

Prof. UMK, dr hab. Agnieszka Laskowska-Hulisz

Prof. UMK, dr hab. Zbigniew Naworski

Prof. UMK, dr hab. Tomasz Oczkowski

Prof. UMK, dr hab. Jan Piątkowski

### Sekretarz Redakcji / Redaktor tematyczny

Dr Natalia Daško

Dr Jagoda Jaskulska

Dr Natalia Karczewska-Kamińska

Dr Karolina Rokicka-Murszewska

### RADA NAUKOWA SIT

Prof. zw. dr hab. Zbigniew Witkowski, Przewodniczący Rady Naukowej, Uniwersytet Mikołaja Kopernika (Polska)

Prof. Tatyana A. Antsupova, National University Odessa Law Academy (Ukraina)

Prof. Malika Arsanukajewa, Lomonosov Moscow State University (Rosja)

Prof. zw. dr hab. Mirosław Bączyk, Uniwersytet Mikołaja Kopernika (Polska)

Prof. Juan Luis Pulido Begines, Universidad de Cadiz (Hiszpania)

Prof. Joaquin Cayon De Las Cuevas, Universidad de Cantabria (Hiszpania)

Prof. univ. dr. Ștefan Deaconu, Universitatea din București (Rumunia)

Dr Rui Dias, Universidade de Coimbra (Portugalia)

Dr prof. Cristina Fasone, Guido Carli University LUISS (Włochy)

JUDr. Milan Hodás, Ph.D., Univerzita Komenského v Bratislave (Słowacja)

Prof. zw. dr hab. Marek Kalinowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika (Polska)

Prof. zw. dr hab. Adam Lityński, Akademia Humanitas w Sosnowcu (Polska)

Assoc. Prof. Dr. Emilia Mišćenić, University of Rijeka (Chorwacja)

Prof. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., Masarykova univerzita (Czechy)

Prof. Rute Teixeira Pedro, Universidade do Porto (Portugalia)

Prof. Fabricio B. Pasquot Polido, University of Minas Gerais (Brazylia)

Dr Eniania Qarri, Universiteti i Tiranës (Albania)

Assoc. Prof. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D., Masarykova univerzita (Czechy)

Prof. Murray Raff, University of Canberra (Australia)

Prof. Dmitrij Aleksiejewicz Riedin, Ural Federal University (Rosja)

Ing. Eva Tomášková, Ph.D., Masarykova univerzita (Czechy)

JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D., Masarykova univerzita (Czechy)

Prof. zw. dr hab. Jerzy Zajadło, Uniwersytet Gdański (Polska)



Czasopismo jest wydawane na zasadach licencji niewyłącznej  
Creative Commons i dystrybuowane w wersji elektronicznej  
Open Access przez Akademię Platformę Czasopism



Wersja papierowa jest dostępna w druku na żądanie na stronie internetowej Wydawnictwa Naukowego UMK  
[www.wydawnictwoumk.pl](http://www.wydawnictwoumk.pl)

Redakcja SIT deklaruje, że wersja papierowa czasopisma jest jego wersją referencyjną

ISSN 1689-5258

Printed in Poland

© Copyright by Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
Toruń 2023

### Adres Redakcji:

Wydział Prawa i Administracji UMK

ul. Władysława Bojarskiego 3, 87-100 Toruń

sit@umk.pl

Druk: Drukarnia Wydawnictwa Naukowego UMK

# Spis treści

## STUDIA I ARTYKUŁY

- Paulina Augustyn-Skuza**, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin  
*Czy pełna harmonizacja przepisów prawa w odniesieniu do sztucznej inteligencji jest możliwa?* . . . . . 9
- Mirosław Bączyk**, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń  
*Development of safety deposit box rental contracts outside the banking sector in Polish business practice* . . . . . 25
- Bogumił Brzeziński**, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń  
**Marek Kalinowski**, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń  
*Zawiadomienie podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego w świetle teorii performatywów* . . . . . 59
- Karol Dąbrowski**, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin  
*Żandarmeria w Wielkim Księstwie Badenii w latach 1829–1848* . . . . 83
- Zbigniew Filipiak**, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń  
*Nicolaus Copernicus in the service of law and politics* . . . . . 105
- Katarzyna Jadach**, Polska Akademia Nauk, Warszawa  
*Przeciwdziałanie mobbingowi w placówkach oświatowych – wybrane aspekty prawne* . . . . . 127
- Łukasz Kierznowski**, Uniwersytet w Białymstoku  
*The effects of an incorrect assessment of a matriculation exam on college admission procedures in Poland* . . . . . 151
- Krzysztof Kucharski**, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń  
*Uwagi na temat reglamentacji sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem sieci Internet na tle wyroku NSA z dnia 8 września 2022 r., II GSK 2034/18* . . . . . 171

|  |     |
|--|-----|
| <b>Tomasz Kuczyński</b> , Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń<br><i>Model zatrudnienia socjalnego a ochrona praw uczestników<br/>centrum integracji społecznej</i> . . . . .   | 191 |
| <b>Adam Lityński</b> , Akademia Humanitas, Sosnowiec<br><i>W poszukiwaniu sowieckiego prototypu X Departamentu MBP</i> . . . .   | 215 |
| <b>Marian Masternak</b> , Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz<br><i>Evolution of the legal regulation regarding administrative<br/>enforcement proceedings in Poland</i> . . . . .                                       | 233 |
| <b>Jan Piątkowski</b> , Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń<br><b>Beata Rutkowska</b> , Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń<br><i>Ekspansja zbiorowego prawa pracy na niepracownicze stosunki<br/>zatrudnienia</i> . . . . . | 261 |
| <b>Mikołaj Reszkowski</b> , Okręgowa Izba Radców Prawnych, Toruń<br><i>Relacja pomiędzy prawem własności intelektualnej<br/>i sztuką tatuażu</i> . . . . .   | 281 |
| <b>Dominika Tykwińska-Rutkowska</b> , Uniwersytet Gdański<br><i>Collective patients' rights in Polish law. Selected problems</i> . . . . .   | 303 |

#### SPRAWOZDANIA

|  |     |
|--|-----|
| <b>Aleksandra Sikorska-Lewandowska</b> , Uniwersytet Mikołaja<br>Kopernika, Toruń<br><b>Mariusz T. Kłoda</b> , Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń<br><b>Anna Moszyńska</b> , Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń<br><i>Sprawozdanie z konferencji „Toruńskie Spotkania z Prawem<br/>Handlowym. Spotkanie trzecie” (Uniwersytet Mikołaja Kopernika,<br/>Toruń, 10 marca 2023 r.)</i> . . . . . | 327 |
|--|-----|

## Table of contents

### STUDIES AND ARTICLES

|   |     |
|---|-----|
| <b>Paulina Augustyn-Skuza</b> , Maria Curie-Skłodowska University, Lublin<br><i>Is full harmonization of laws with regard to artificial intelligence possible?</i> . . . . .  | 9   |
| <b>Mirosław Bączyk</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><i>Development of safety deposit box rental contracts outside the banking sector in Polish business practice</i> . . . . .  | 25  |
| <b>Bogumił Brzeziński</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><b>Marek Kalinowski</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><i>Notification to the taxpayer of the suspension of the limitation period as a result of the commencement of fiscal criminal proceedings in the light of performative theory</i> . . . . . | 59  |
| <b>Karol Dąbrowski</b> , Maria Curie-Skłodowska University, Lublin<br><i>The Gendarmerie in the Grand Duchy of Baden in the years 1829–1848</i> . . . . .   | 83  |
| <b>Zbigniew Filipiak</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><i>Nicolaus Copernicus in the service of law and politics</i> . . . . .   | 105 |
| <b>Katarzyna Jadach</b> , Polish Academy of Sciences, Warsaw<br><i>Counteracting mobbing in educational institutions – selected legal aspects</i> . . . . .   | 127 |
| <b>Łukasz Kierznowski</b> , University of Białystok<br><i>The effects of an incorrect assessment of a matriculation exam on college admission procedures in Poland</i> . . . . .  | 151 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Krzysztof Kucharski</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><i>Comments on the issue of administrative control over the sale of alcoholic beverages via the Internet with reference to the judgment of the Supreme Administrative Court of September 8, 2022, II GSK 2034/18</i> . . . . . | 171 |
| <b>Tomasz Kuczyński</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><i>The model of social employment and the protection of the rights of participants of a social integration centre</i> . . . . .   | 191 |
| <b>Adam Lityński</b> , Humanitas University, Sosnowiec<br><i>In search of the Soviet prototype of the 10<sup>th</sup> Department of MPS (Ministry of Public Security)</i> . . . . .  | 215 |
| <b>Marian Masternak</b> , Kazimierz Wielki University, Bydgoszcz<br><i>Evolution of the legal regulation regarding administrative enforcement proceedings in Poland</i> . . . . .  | 233 |
| <b>Jan Piątkowski</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><b>Beata Rutkowska</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><i>Expansion of collective labour law into non-employee employment relationships</i> . . . . .  | 261 |
| <b>Mikołaj Reszkowski</b> , Regional Chamber of Legal Advisers, Toruń<br><i>Relationship between intellectual property law and the art of tattooing</i> . . . . .  | 281 |
| <b>Dominika Tykwińska-Rutkowska</b> , University of Gdańsk<br><i>Collective patients' rights in Polish law. Selected problems</i> . . . . .  | 303 |

## REPORTS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Aleksandra Sikorska-Lewandowska</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><b>Mariusz T. Kłoda</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><b>Anna Moszyńska</b> , Nicolaus Copernicus University, Toruń<br><i>Conference report "Toruń Meetings with Commercial Law. Third meeting" (Nicolaus Copernicus University, Toruń, March 10, 2023)</i> . . . . . | 327 |
|--|-----|

# **STUDIA I ARTYKUŁY**

STUDIES AND ARTICLES





*Paulina Augustyn-Skuza*

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

p.augustynskuza@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8367-6644>

## Czy pełna harmonizacja przepisów prawa w odniesieniu do sztucznej inteligencji jest możliwa?

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.019>

### 1. Wstęp

Sztuczna inteligencja stała się jedną z najbardziej rozwijających się technologii XXI w. W miarę rozwoju sztucznej inteligencji pojawia się coraz większa potrzeba stworzenia kompleksowych regulacji prawnych, aby przeciwdziałać potencjalnym zagrożeniom<sup>1</sup>. Szybki rozwój sztucznej inteligencji przyniósł dużo korzyści, ale również uwydatnił braki w regulacjach prawnych w tym zakresie. Niniejszy artykuł będzie stanowił próbę odpowiedzi na pytanie, czy pełna harmonizacja przepisów prawa w odniesieniu do sztucznej inteligencji jest możliwa. Sama potrzeba regulacji prawnej nie budzi wątpliwości, natomiast należy rozważyć, na jakim szczeblu powinno to być uregulowane. Jako że poglądem dominującym i zaakceptowanym przez krajowego prawodawcę jest kon-

---

<sup>1</sup> J. Mazur, *Unia Europejska wobec rozwoju sztucznej inteligencji: proponowane strategie regulacyjne a budowanie jednolitego rynku cyfrowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 9, s. 13–18.

cepcja regulacji w ramach instytucji Unii Europejskiej<sup>2</sup>, poniższy artykuł będzie skupiony wokół tych ram. Z uwagi na charakterystykę sztucznej inteligencji i jej rozwój ramy prawne powinny zapewnić możliwość adaptacji oraz powinny być elastyczne. Stworzenie jednolitej praktyki prawnej musiałoby być poprzedzone współpracą pomiędzy rządami państw, twórcami technologii, ekspertami, jak i prawnikami. Ma to kluczowe znaczenie dla formułowania skutecznych przepisów prawnych, które odnoszą się do wyzwań stworzonych przez sztuczną inteligencję. W literaturze podkreśla się, że istnieją znaczące konsekwencje wpływu sztucznej inteligencji na prawo międzynarodowe. Głównie mogą obejmować powstanie nowych źródeł prawa bądź ich zmiany<sup>3</sup>. Przykładem państwa, które jako pierwsze uregulowało funkcjonowanie generatywnej sztucznej inteligencji w przestrzeni internetowej, są Chiny<sup>4</sup>. Obecnie regulacje prawne dotyczące sztucznej inteligencji nie są jednolite, a państwa podejmują próby stworzenia ram prawnych. Przykładem takiego państwa mogą być Stany Zjednoczone, które nie posiadają kompleksowo uregulowanych przepisów prawnych w zakresie sztucznej inteligencji, natomiast w poszczególnych stanach powstają akty prawne odnoszące się do przedmiotowej problematyki. Jedną z ustaw w Nowym Jorku jest związana z uregulowaniem sztucznej inteligencji w zakresie zatrudnienia<sup>5</sup>. Kolejny przykład częściowego uregulowania sztucznej inteligencji stanowi *California Privacy Rights Act* (CPRA), czyli nowe prawo ochrony danych osobowych w Kalifornii związane z wprowadzeniem ograniczeń dotyczących przechowywania da-

---

<sup>2</sup> K. Rębisz, *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego w propozycjach regulacyjnych dotyczących sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 10, s. 22–27.

<sup>3</sup> M.M. Maas, *International Law Does Not Compute: Artificial Intelligence and the Development, Displacement or Destruction of the Global Legal Order*, „Melbourne Journal of International Law” 2019, nr 20(1), s. 29–57.

<sup>4</sup> <https://www.reuters.com/article/us-china-technology/china-seeks-to-root-out-fake-news-and-deepfakes-with-new-online-content-rules-idUSKBN1Y30VU> (dostęp: 22.12.2023 r.).

<sup>5</sup> Automated Employment Decision Tools, <https://rules.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2023/04/DCWP-NOA-for-Use-of-Automated-Employment-Decisionmaking-Tools-2.pdf>.

nych, udostępniania danych oraz wykorzystywania wrażliwych danych osobowych<sup>6</sup>. Inne stany również przyjęły regulacje dotyczące sztucznej inteligencji. W Connecticut ustanowiono Biuro Sztucznej Inteligencji, które ma za zadanie ochronę dzieci przed ukierunkowanymi reklamami oraz powołuje grupę zadaniową do zbadania sztucznej inteligencji i opracowania Karty Praw Sztucznej Inteligencji<sup>7</sup>. Co jest warte podkreślenia, Unia Europejska i Stany Zjednoczone wskazały na chęć podjęcia współpracy w zakresie sztucznej inteligencji. W ramach powołanej w 2021 r. Rady UE-USA ds. Handlu i Technologii obie strony uzgodniły wdrożenie wspólnych zasad związanych ze sztuczną inteligencją i opracowanie wspólnego planu w zakresie narzędzi oceny i pomiaru na potrzeby godnych zaufania systemów sztucznej inteligencji oraz zarządzania ryzykiem<sup>8</sup>. W dniu 31 maja 2023 r. na spotkaniu ministerialnym Rady UE-USA w Luleå (Szwecja) omówiono współpracę transatlantycką w zakresie nowych technologii oraz zwrócono uwagę, że sztuczna inteligencja oferuje duże możliwości, jednakże stanowi również zagrożenie dla społeczeństwa<sup>9</sup>. Zauważono także, że Rada ma do odegrania ważną rolę w tworzeniu dobrowolnych kodeksów postępowania, które byłyby otwarte dla wszystkich państw o podobnych poglądach.

Brak jednolitości w prawie stwarza luki regulacyjne i sprzyja powstawaniu niespójności, co może oddziaływać na współpracę międzynarodową. Ujednoczenie prawa w przedmiotowym zakresie zapewniłoby stworzenie kompleksowych ram, które wykraczałyby poza granicę państw. Należy jednak mieć na uwadze, że istnieje również wyzwania praktyczne, które mogą to uniemożliwić. Do takich wyzwań należą m.in. różnice kulturowe, różny poziom rozwoju technologicznego czy wewnętrzne systemy prawne, które

---

<sup>6</sup> <https://oag.ca.gov/privacy/ccpa> (dostęp: 22.12.2023 r.).

<sup>7</sup> [https://custom.statenet.com/public/resources.cgi?id=ID:bill:CT2023000S1103&ciq=ncsl&client\\_md=78337.8b6b29fa00fdab69672348011c6&mode=current\\_text](https://custom.statenet.com/public/resources.cgi?id=ID:bill:CT2023000S1103&ciq=ncsl&client_md=78337.8b6b29fa00fdab69672348011c6&mode=current_text) (dostęp: 22.12.2023 r.).

<sup>8</sup> [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/rada-ue-usa-ds-handlu-i-technologie-2022-05-17\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/rada-ue-usa-ds-handlu-i-technologie-2022-05-17_pl) (dostęp: 22.12.2023 r.).

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_2922](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2922) (dostęp: 22.12.2023 r.).

mogą stanowić największą przeszkodę. Ujednolicone ramy prawne mogłyby zapewnić spójność prawa oraz wspierać współpracę pomiędzy państwami. Pełna harmonizacja przepisów prawa sztucznej inteligencji mogłaby umożliwić odpowiedzialny i sprawiedliwy rozwój oraz wdrażanie technologii sztucznej inteligencji na całym świecie. Zapewniłoby to również jednolitość rynku wewnętrznego Unii Europejskiej oraz ułatwiłoby dochodzenie roszczeń cywilnoprawnych.

Zunifikowanie ram prawnych umożliwiłoby posiadanie jednolitych środków prawnych gwarantujących reagowanie na niezgodne z prawem wykorzystywanie sztucznej inteligencji. Spójne regulacje pozwoliłyby na bezpieczne świadczenie usług pomiędzy państwami oraz zapewniłyby równe szanse dla przedsiębiorców. Za możliwością ujednolicenia przepisów prawnych w przedmiotowej tematyce przemawia potencjał instytucjonalny, jak i wspólne wartości państw. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na ochronę praw podstawowych, za którymi opowiadają się inne państwa. Wspólne wartości stanowią punkt wyjścia do pracy nad tworzeniem regulacji w stosunku do sztucznej inteligencji. W czasach szybkiego postępu nowych technologii potrzeba harmonizacji ram prawnych staje się coraz bardziej oczywista. Państwa i organizacje międzynarodowe wykazują chęć wprowadzenia regulacji międzynarodowych. Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) w listopadzie 2021 r. zaprezentowała porozumienie w sprawie etycznych aspektów sztucznej inteligencji, które miało stworzyć dla państw członkowskich UNESCO wspólny mianownik co do wartości i zasad dotyczących rozwoju<sup>10</sup>. Jako kolejne można wskazać, że Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w maju 2019 r. przyjęła zalecenie dotyczące sztucznej inteligencji<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Zalecenie UNESCO w sprawie etyki sztucznej inteligencji z dnia 23 listopada 2021 r., nr 61910.

<sup>11</sup> Zalecenie Rady OECD w sprawie sztucznej inteligencji z dnia 22 maja 2019 r., OECD/LEGAL/0449.

## 2. Uregulowania na gruncie prawa Unii Europejskiej

### 2.1. Uwagi wstępne

Prace nad przedmiotową problematyką na forum unijnym trwają już kilka lat. W 2012 r. Unia Europejska rozpoczęła analizę prawnych implikacji sztucznej inteligencji w ramach projektu naukowego RoboLaw (Regulating Emerging Technologies in Europe: Robotics Facing Law and Ethics)<sup>12</sup>, przy czym należy zauważyć, że nie były to działania głównie regulacyjne. W kwietniu 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat pt. „Sztuczna inteligencja dla Europy”<sup>13</sup>, w którym zwrócono uwagę na niedostateczne inwestycje Europy w sztuczną inteligencję, rozwój bardziej wydajnych komponentów i systemów elektronicznych czy potrzebę zgromadzenia dużych ilości danych umożliwiających stosowanie wiedzy do nowych danych i odkrywania relacji pomiędzy nimi<sup>14</sup>. W opublikowanej białej księdze Komisji Europejskiej w sprawie sztucznej inteligencji wskazano na europejskie podejście do doskonałości i zaufania<sup>15</sup>. W kwietniu 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła pierwszą kompleksową strategię rozwoju sztucznej inteligencji, której część stanowi projekt rozporządzenia ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji w całej Unii Europejskiej<sup>16</sup>. Celem rozporzą-

---

<sup>12</sup> Projekt RoboLaw Regulating Emerging Technologies in Europe: Robotics Facing Law and Ethics, <https://cordis.europa.eu/project/id/289092/reporting> (dostęp: 22.12.2023 r.).

<sup>13</sup> Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie strategii na rzecz sztucznej inteligencji dla Europy, COM (2018) 237.

<sup>14</sup> Komunikat Komisji Europejskiej „Sztuczna inteligencja dla Europy”, COM (2018) 237.

<sup>15</sup> Biała księga Komisji Europejskiej w sprawie sztucznej inteligencji, luty 2020 r., COM (2020) 65.

<sup>16</sup> Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniający niektóre akty ustawodawcze Unii z dnia 21 kwietnia 2021 r., COM (2021) 206 final, Bruksela oraz Załączniki do Wniosku z dnia 21 kwietnia 2021 r., COM (2021) 206 final, Bruksela.

dzenia jest ujednoczenie przepisów dotyczących sztucznej inteligencji w zakresie wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku oraz wykorzystania systemów sztucznej inteligencji na obszarze Unii Europejskiej. Argument dotyczący konieczności harmonizacji przepisów prawnych w zakresie sztucznej inteligencji znajduje oparcie w wymiarze normatywnym, z którego wynika spójność systemu prawnego. Podkreśla się, że harmonizacja prawa przyczyni się do rozwoju technologii systemów sztucznej inteligencji wobec zwiększenia pewności co do obowiązującego prawa. Odnosząc się do samej regulacji, należy zauważyć, że przedmiotowy akt był wielokrotnie konsultowany, a Unia Europejska wskazuje, że ma być on etyczny oraz przyjazny człowiekowi. Na gruncie powyższych rozważań należy podkreślić, że nie jest to akt, który ureguluje wszystkie problemy związane ze sztuczną inteligencją, ale z pewnością jest to krok do wyeliminowania zagrożeń związanych z rozpowszechnianiem sztucznej inteligencji.

Unia Europejska postawiła sobie za cel rozwój bezpiecznej, wiarygodnej i etycznej sztucznej inteligencji<sup>17</sup>. Cechy te są wskazywane w dokumentach mających charakter polityczny<sup>18</sup>, jak i w opracowaniach eksperckich. Porównując to z polityką państw, można zauważyć ograniczanie potencjału sztucznej inteligencji oraz przede wszystkim zbieżność podejścia do sztucznej inteligencji, a w konsekwencji poważną przeszkodę w utworzeniu jednolitego systemu prawnego w tym zakresie. Wymaga podkreślenia, że jest to akt, który nie obejmuje zakresem normowania państw nieczłonkowskich i organizacji międzynarodowych w obszarze egzekwowania

---

<sup>17</sup> A Union that strives for more. My agenda for Europe by candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf) (dostęp: 22.12.2023 r.).

<sup>18</sup> Komunikat Komisji z dnia 19 lutego 2020 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, COM (2020) 67 final; komunikat Komisji z dnia 9 marca 2021 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade, COM (2021) 118 final.

prawa i współpracy sądowej, jeżeli te organy lub organizacje wykorzystują systemy sztucznej inteligencji w ramach umów międzynarodowych w sprawie egzekwowania prawa i współpracy sądowej, zawartych z Unią lub z jednym państwem członkowskim bądź ich większą liczbą<sup>19</sup>. Ponadto istnieją rozbieżności pomiędzy systemem nakazów i zakazów w odniesieniu do publicznych i niepublicznych dostawców sztucznej inteligencji. Może to spowodować, że niektóre kraje członkowskie nie będą narzucać sobie takich samych wymogów w zakresie stosowania przepisów sztucznej inteligencji oraz powstaną wyjątki od planowanych regulacji. Mimo że jest to pierwsza regulacja tworząca tak obszerne ramy prawne sztucznej inteligencji, sama w sobie nie będzie ona wystarczająco skutecznym narzędziem ochrony z uwagi na dynamicznie rozwijającą się technologię oraz zmieniające się środowisko technologiczne. Efektem tego będzie dalsze odwoływanie się do poszczególnych regulacji prawnych danego kraju. Z drugiej strony brak harmonizacji przepisów, a w konsekwencji dowolność państw członkowskich w kształtowaniu własnych regulacji może doprowadzić do rozszczepienia przepisów prawa i powstania barier na rynku wewnętrznym w obszarze działania sztucznej inteligencji. Pełne zharmonizowanie ram prawnych zagwarantowałoby równość podmiotom korzystającym z systemów sztucznej inteligencji, ponieważ stworzyłoby jednolite reguły prawne dla różnych podmiotów korzystających z AI.

## 2.2. Ujednolicenie regulacji prawnych w odniesieniu do sztucznej inteligencji – wyzwania

Idea ujednolicenia ram prawnych sztucznej inteligencji jest wysoko pożądana. Jednak pełna harmonizacja może się wiązać z wieloma wyzwaniami. Próba narzucenia ujednoliconych przepisów prawa może skutkować rozbieżnymi interpretacjami czy odmien-

---

<sup>19</sup> Art. 2 ust. 4 projektu rozporządzenia ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, COM (2021) 206 final.



nym egzekwowaniem przepisów. Przeszkodą dla przyjęcia takiego rozwiązania są systemy prawne poszczególnych krajów czy stopień rozwoju technologicznego. Różnorodność i brak jednolitości koncepcji osobowości prawnej sprawiają, że ustalenie wspólnego rozwiązania wydaje się niemożliwe<sup>20</sup>, co nie pozostaje bez wpływu na pełną harmonizację przepisów sztucznej inteligencji. Podstawowymi pojęciami prawnymi, które umożliwiają uczestniczenie poszczególnych podmiotów w obrocie prawnym, są zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych. Poważniejszych rozważań w Unii Europejskiej w tymże zakresie można doszukiwać się w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierającej zalecenie dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki<sup>21</sup>. Akt ten był pierwszą regulacją, która zapoczątkowała dyskusję w zakresie odpowiedzialności sztucznej inteligencji, wskazując na marginesie, że problematyka odnosiła się bezpośrednio do robota, a nie całokształtu sztucznej inteligencji. Parlament Europejski uznał, że urzędnicy autonomiczni, wyposażone w osobowość prawną, mogłyby ponosić odpowiedzialność za szkody na osobie i mieniu. To stwierdzenie rozpoczęło dyskusję na temat tego, czy w dziedzinie sztucznej inteligencji jest miejsce na wprowadzenie wytworu osobowości prawnej. Na uwagę zasługuje list otwarty podpisany przez ponad 270 ekspertów, przedstawicieli środowiska akademickiego oraz innych osób zajmujących się zawodowo problematyką sztucznej inteligencji. W tym liście autorzy wskazali, że nie aprobują pomysłu wyodrębnienia statusu prawnego inteligentnych robotów<sup>22</sup>. Uzasadniono to stanem zaawansowania techniki oraz nieprzewidywalnością samokształcenia robotów. Przy czym złożoność tego zagadnienia, jak i wielość pozaprawnych dyskursów naukowych

---

<sup>20</sup> K. Biczysko-Pudełko, D. Szostek, *Koncepcje dotyczące osobowości prawnej robotów – zagadnienia wybrane*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2019, nr 2, s. 11.

<sup>21</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenie dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103(INL)), Dz.Urz.UE C z 2018 r. Nr 252, s. 239, dalej: rezolucja 2015/2103.

<sup>22</sup> Open Letter to the European Commission Artificial Intelligence and Robotics, <http://www.robotics-openletter.eu> (dostęp: 28.05.2023 r.).

sprawiają, że teoretycy prawa oraz prawnicy zajmujący się własnością intelektualną podejmują temat na poziomie holistycznym. Początek rozważań na temat osobowości prawnej można datować na lata 80. ubiegłego stulecia<sup>23</sup>. Od tego czasu przedstawiciele doktryny oraz praktycy prezentują różne koncepcje co do podmiotowości prawnej sztucznej inteligencji. Jako przykład aprobujący przyznanie robotom odrębności prawnej można przytoczyć stanowisko zaprezentowane przez M. Wrońskiego<sup>24</sup>. Píše on, że na początku wskazywano, że osobowość prawną może posiadać tylko człowiek. Jednak „wraz z rozwojem prawa i gospodarki możliwość stania się podmiotem praw i obowiązków przyznano także np. spółkom kapitałowym, a w konsekwencji osobowość prawną zaczęto nadawać podmiotom będącym zespołem składników osobowych i majątkowych”. Jako dezaprobatę dla powyższego rozwiązania można wskazać opinię profesora z Uniwersytetu Vrije w Amsterdamie R. van den Hoven van Genderena<sup>25</sup>, który kwestionuje przyznanie robotom jakiegokolwiek osobowości prawnej na podobieństwo osób. Można również przeczytać, że przyznanie sztucznej inteligencji podmiotowości prawnej jest nieuchronne<sup>26</sup>. Mimo mnogości publikacji i badań dotyczących nadania osobowości prawnej powstał spór w doktrynie. Pojawił się również pomysł, którym jest stworzenie nowej formy podmiotowości przynależnej osobom elektronicznym. Zwolennicy tego rozwiązania wskazują, że umożliwiłoby to w sposób najbardziej transparentny określenie

---

<sup>23</sup> W tym czasie zaczęła ujawniać się rozbieżność stanowisk pomiędzy przedstawicielami doktryny. M. Janowska, *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji*, w: *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015, s. 187.

<sup>24</sup> *Robot odpowie za swoją pracę? „Już musimy rozmawiać, jak to regulować”*, „Business Insider Polska”, <http://businessinsider.com.pl/technologie/nowe-technologie/roboty-i-sztuczna-inteligencja-a-prawo-i-osobowosc-prawna/k2e2zdx> (dostęp: 25.05.2023 r.).

<sup>25</sup> R. van den Hoven van Genderen, *Machine Medical Ethics and Robot Law: Legal Necessity or Science Fiction?*, w: *Machine Medical Ethics*, red. S. van Rysewyk, M. Pontier, Switzerland 2015, s. 167–177; [https://www.researchgate.net/publication/283488770\\_Machine\\_Medical\\_Ethics\\_and\\_Robot\\_Law\\_Legal\\_Necessity\\_or\\_Science\\_Fiction](https://www.researchgate.net/publication/283488770_Machine_Medical_Ethics_and_Robot_Law_Legal_Necessity_or_Science_Fiction) (dostęp: 22.12.2023 r.).

<sup>26</sup> P. Księżak, *Zdolność prawna sztucznej inteligencji (AI)*, w: *Czynić postęp w prawie. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Birucie Lewaszkiwicz-Petrykowskiej*, red. W. Robaczyński, Łódź 2017, s. 69.

zasad powoływania agentów inteligentnych (nadania im ograniczonej osobowości prawnej). Ponadto pozwoliłoby to na jasne zdefiniowanie odpowiedzialności za działania systemu przez różne podmioty uczestniczące w jego powstaniu. Należy mieć na uwadze, że obecnie koncepcja podmiotowości osób prawnych nie jest kontrowersyjna, ale w przeszłości również pojawiały się głosy odmienne w tym zakresie.

Zgodnie z art. 1 projektu rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji przedmiotem rozporządzenia ma być pięć obszarów. Szczególnie należy się skupić na art. 1 lit. a, w którym wskazano, że ustanawia się zharmonizowane przepisy dotyczące wprowadzenia do obrotu, oddawania do użytku oraz wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji. Z uwagi na okoliczność, że prawodawca unijny wybrał dla przedmiotowego aktu formę rozporządzenia, państwa członkowskie będą pozbawione autonomii regulacyjnej<sup>27</sup> w zakresie objętym tym rozporządzeniem. W tym konkretnym przypadku państwom członkowskim nie pozostawiono swobody regulacyjnej w zakresie systemów sztucznej inteligencji – i to wszystkich systemów, a nie tylko systemów wysokiego ryzyka, na których koncentruje się akt. Rozporządzenie miało zapewnić spójność przepisów prawa dotyczących sztucznej inteligencji, chociaż wskazuje się na nieprecyzyjne terminy, które znacznie utrudnią stosowanie rozporządzenia<sup>28</sup>. Ryzyko odmiennej interpretacji pojęć niedookreślonych i nieprecyzyjnych, które nie zostały zdefiniowane w rozporządzeniu, podważa efekt ujednolicenia prawa, który ma być osiągnięty za pomocą rozporządzenia. Ponadto, skoro przedmiotowe rozporządzenie wskazuje się jako globalny wzorzec dla innych państw, to powinno ono regulować kwestie współpracy Unii Europejskiej na poziomie międzynarodowym oraz stanowić faktycznie pełną harmonizację ram prawnych sztucznej inteligencji.

---

<sup>27</sup> Wyrok ETS z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie 40/69, Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe przeciwko Firma Paul G. Bollmann, EU:C:1970:12, pkt 4.

<sup>28</sup> Np. art. 5 rozporządzenia ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, COM (2021) 206 final.

Kolejnym aspektem, który należy wziąć pod uwagę w rozważaniach nad ujednoceniami przepisów prawa sztucznej inteligencji, jest zróżnicowanie państw członkowskich. Mają one różne interesy państwowe, systemy prawne<sup>29</sup> czy nawet zwyczaje kulturowe. Każdy kraj Unii Europejskiej jest odrębną jednostką, która ma prawo mieć odmienne podejście do regulacji prawnych sztucznej inteligencji. Ponadto rozwój technologiczny również ma znaczenie – poczynając od państw mających szeroko rozwinięty system technologiczny sztucznej inteligencji, a kończąc na państwach, które dopiero są na etapie wdrażania poszczególnych rozwiązań. Pisząc o ujednoczeniu ram prawnych, należy mieć na uwadze, że tworzone przepisy powinny uwzględniać specyfikę wszystkich państw członkowskich, a jest to zadanie niezwykle złożone. Dodatkowo tworzone regulacje prawne muszą być zgodne z przepisami istniejącymi już w Unii Europejskiej oraz w porządku krajowym. Państwa członkowskie posiadają własne systemy prawne, a więc każde z państw ma własne mechanizmy egzekwowania prawa. To z kolei może oddziaływać na odmienną interpretację prawa wśród państw członkowskich. Osiągnięcie jednolitej zgodności w tym zakresie jest również ważne dla sukcesu ujednoczenia ram prawnych sztucznej inteligencji.

### 2.3. Przykład ujednoczenia ram prawnych na gruncie przepisów o ochronie danych osobowych

Przykładem ujednoczenia przepisów prawa w zakresie danych osobowych są unijne przepisy o ochronie danych osobowych, które zostały przyjęte w celu ujednoczenia zasad ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej. Wskazuje się, że była to największa zmiana w podejściu do ochrony danych osobowych od dwudziestu lat. Pomimo częstych wątpliwości podnoszonych przez przedstawicieli Komisji Europejskiej, Ministerstwa Cyfryzacji czy Generalnego Inspektora Danych Osobowych przekaz był niezmienny,

---

<sup>29</sup> M. Jagielska, *Odpowiedzialność za sztuczną inteligencję*, w: *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020, s. 71.

że RODO to pełna harmonizacja prawa. Z uwagi na liczne odesłania do ustawodawstwa krajów członkowskich wskazywano, że właśnie ten czynnik uniemożliwia proces pełnej harmonizacji i w praktyce spowodowało to powstawanie istotnych rozbieżności między poszczególnymi krajami UE. Uchwalenie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych stało się koniecznością w związku z rozpoczęciem stosowania przepisów RODO, co nastąpiło z dniem 25 maja 2018 r. W doktrynie podnosi się, że RODO nie wprowadziło pełnej harmonizacji w zakresie regulacji zasad ochrony danych osobowych, rozumianej jako pełne (zupełne) ukształtowanie regulacji danego obszaru przedmiotowego, bez dopuszczalności stosowania regulacji krajowych<sup>30</sup>. Mimo podkreślania, że jest to pełna harmonizacja, podnoszone były również głosy, że jest to harmonizacja częściowa. Wynika to z tego, że państwa członkowskie posiadają uprawnienia do swobodnej jednostronnej regulacji w zakresie nieunormowanym przepisami RODO. Szerokie kompetencje państw członkowskich w zakresie legislacyjnym do doprecyzowania poruszanych w nim zagadnień sprawiły, że faktyczna pełna harmonizacja wszystkich krajów Unii Europejskiej stanęła pod znakiem zapytania<sup>31</sup>. W odniesieniu do powyższego pojawia się pytanie, czy na gruncie sztucznej inteligencji można mówić o ujednoczeniu przepisów prawa, jeśli analogicznie przyjmiemy, że aktualnie również możemy mówić jedynie o harmonizacji częściowej. Nawet przy częściowej harmonizacji nadal może powstać znaczny poziom spójności przepisów. Wspólne zasady oraz wytyczne zapewniają pewne ramy dla ujednoczenia przepisów. Pozwalają one również na stworzenie elastycznego środowiska, w którym możliwe jest dostosowywanie przepisów prawa do aktualnych potrzeb. Jednakże mogą również skutkować niepewnością i niespójnością prawną. Gdy przepisy

---

<sup>30</sup> G. Sibiga, *Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20 – dodatek, s. 16.

<sup>31</sup> P. Wróbel, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) a prawo polskie – wybrane zagadnienia*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 4, s. 41.

prawne nie są w pełni zharmonizowane, może dochodzić do niekonsekwencji ich stosowania. Bez kompleksowego i spójnego prawa doktryna i praktycy prawa mogą mieć trudności w stosowaniu prawa. Częściowe ujednoczenie prawa może zapewnić w pewnym stopniu spójność przepisów prawa, ale nie pozwala na osiągnięcie pełnych korzyści wynikających z zupełnej harmonizacji.

### 3. Podsumowanie

Artykuł „Czy pełna harmonizacja przepisów prawa w odniesieniu do sztucznej inteligencji jest możliwa?” miał na celu analizę możliwości osiągnięcia jednolitych ram prawnych dla sztucznej inteligencji w prawie. W tekście przeanalizowano zasadność, jak i wyzwania związane z ujednoczeniem przepisów w przedmiotowej kwestii. Niewątpliwie ujednoczenie ram prawnych w zakresie sztucznej inteligencji jest konieczne i zapewniłoby spójność prawa. Na obecnym etapie rozwoju sztucznej inteligencji ustanowienie jednolitego reżimu w stosunku do sztucznej inteligencji jest pożądane. Z uwagi na złożoną i wielopodmiotową tematykę sztuczna inteligencja powinna być poddawana bieżącym konsultacjom ekspertów w tej dziedzinie. W tekście podkreślono również argumenty, w związku z którymi pełna harmonizacja przepisów dotyczących powyższych kwestii może nie być możliwa. Jest to związane przede wszystkim z analizą egzekwowania prawa w poszczególnych krajach, niespójną interpretacją, egzekwowaniem przepisów czy brakiem zgody co do uznania podmiotowości prawnej sztucznej inteligencji. Uznając korzyści płynące z pełnej harmonizacji, nie należy zapominać o wyzwaniach i realnych działaniach, które sprawiają, że jest ona w obecnym stanie rzeczy mało prawdopodobna. Obecnie, zamiast dążyć do absolutnej jednolitości, należy przyjąć pragmatyczne podejście, które wskaże podstawowe zasady i standardy, jednocześnie pozwalając na adaptację i dostosowanie do zmieniających się warunków i rozwoju technologii. Dążenie do zupełnego ujednoczenia prawa zdaniem autorki stanowi teorię idealną umożliwiającą stworzenie spójnych ram prawnych,

które zapewnią pewność prawa. Ujednolicenie przepisów prawnych odnoszących się do sztucznej inteligencji jest bez wątpienia prawidłowym postulatem, natomiast zaprezentowane ramy regulacyjne z uwagi na niekompletność sprawiają, że obecnie nie jest to możliwe w zupełnym stopniu. Inicjatywy prawne w tym zakresie skupiają się głównie na ramach etycznych oraz odpowiedzialności cywilnej, pomijając choćby kwestie statusu czynności prawnych dokonanych za pomocą sztucznej inteligencji. Mając na uwadze specyfikę wskazanej dziedziny, ciężko prognozować, w jakim kierunku będzie się rozwijać sztuczna inteligencja, dlatego też trudno przewidzieć kierunek regulacji prawnych.

## STRESZCZENIE

Czy pełna harmonizacja przepisów prawa  
w odniesieniu do sztucznej inteligencji jest możliwa?

Artykuł porusza zagadnienie pełnej harmonizacji przepisów prawa w zakresie sztucznej inteligencji. Potrzeba regulacji prawnych dla sztucznej inteligencji nie budzi wątpliwości, jednak pojawia się pytanie, na jakim szczeblu te regulacje powinny zostać wprowadzone. Stworzenie jednolitej praktyki prawnej w odniesieniu do sztucznej inteligencji wymaga współpracy pomiędzy rządami państw, twórcami technologii, ekspertami oraz prawnikami. Ta koordynacja jest kluczowa dla stworzenia skutecznych przepisów prawnych. Tekst jest skupiony wokół ram unijnych. Z uwagi na dynamiczny charakter sztucznej inteligencji i jej szybki rozwój regulacje prawne powinny być elastyczne oraz dostosowywane do zachodzących zmian.

**Słowa kluczowe:** prawo nowych technologii; sztuczna inteligencja; prawo Unii Europejskiej

## SUMMARY

Is full harmonization of laws  
with regard to artificial intelligence possible?

The article addresses the issue of full harmonization of laws on artificial intelligence. The need for legal regulations for artificial intelligence is not

in doubt, but there are a number of questions at what level these regulations should be introduced. Creating a unified legal practice for artificial intelligence requires cooperation between state governments, technology developers, experts and lawyers. This coordination is key to creating effective legislation. The text is centered around the EU framework. Given the dynamic nature of artificial intelligence and its rapid development, legal regulations should be flexible and adaptable to ongoing changes.

**Keywords:** new technology law; artificial intelligence; European Union law

## BIBLIOGRAFIA

- Biczysko-Pudełko K., Szostek D., *Koncepcje dotyczące osobowości prawnej robotów – zagadnienia wybrane*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2019, nr 2.
- van den Hoven van Genderen R., *Machine Medical Ethics and Robot Law: Legal Necessity or Science Fiction?*, w: *Machine Medical Ethics*, red. S. van Rysewyk, M. Pontier, Switzerland 2015, [https://www.researchgate.net/publication/283488770\\_Machine\\_Medical\\_Ethics\\_and\\_Robot\\_Law\\_Legal\\_Necessity\\_or\\_Science\\_Fiction](https://www.researchgate.net/publication/283488770_Machine_Medical_Ethics_and_Robot_Law_Legal_Necessity_or_Science_Fiction).
- Jagielska M., *Odpowiedzialność za sztuczną inteligencję*, w: *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020.
- Janowska M., *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji*, w: *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015.
- Księżak P., *Zdolność prawna sztucznej inteligencji (AI)*, w: *Czynić postęp w prawie. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Birucie Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, red. W. Robaczyński, Łódź 2017.
- Maas M.M., *International Law Does Not Compute: Artificial Intelligence and the Development, Displacement or Destruction of the Global Legal Order*, „Melbourne Journal of International Law” 2019, nr 20(1).
- Mazur J., *Unia Europejska wobec rozwoju sztucznej inteligencji: proponowane strategie regulacyjne a budowanie jednolitego rynku cyfrowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 9.
- Pichai S., *Why Google thinks we need to regulate AI*, „Financial Times” z dnia 20 stycznia 2020 r.
- Rębisz K., *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego w propozycjach regulacyjnych dotyczących sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 10.



*Robot odpowie za swoją pracę? „Już musimy rozmawiać, jak to regulować”, „Business Insider Polska”, <http://businessinsider.com.pl/technologie/nowe-technologie/roboty-i-sztuczna-inteligencja-a-prawo-i-osobowosc-prawna/k2e2zdx>.*

Sibiga G., *Dopuszczalny zakres polskich przepisów o ochronie danych osobowych po rozpoczęciu obowiązywania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 20 – dodatek.

Wróbel P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) a prawo polskie – wybrane zagadnienia*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 4.

*Mirostaw Bączyk*

Nicolaus Copernicus University, Toruń

mirbac@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5419-6916>

# Development of safety deposit box rental contracts outside the banking sector in Polish business practice

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.020>

## 1. Introductory remarks

For the past few years, a steady development of contracts which are offered by entrepreneurs without the legal status of a bank, enabling interested parties to access so-called safety deposit boxes (lockboxes), could be observed in Poland. Such economic expansion of 'depository entrepreneurs' (also referred to in practice as 'vault and deposit operators') results, *inter alia*, from the gradual withdrawal of banks from traditional and typical for them 'safety deposit agreements,' (Article 5(2)(6) of the Banking Law Act<sup>1</sup>) e.g., on account of the high costs of maintenance of so-called bank vaults (dedicated premises for the location of safe deposit boxes), bank reorganization, withdrawal from large branches,<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Act of 29 August 1997 Banking Law (consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 2324, as amended).

<sup>2</sup> See, e.g., L. Wilkowicz, *Mniej oddziałów i marmurów to również mniej skrytek*, "Dziennik Gazeta Prawna" 15 February 2021, No. 30, p. A11 (there is there an explanation that during the decade since 2011, national banks have

and development of branchless (electronic) bank structures. The largest network of safety deposit boxes is currently in operation at PKO SA BP, Pekao SA, and Santander Bank Polska, among others. Interestingly, we see no decline in the service activity of cooperative banks in this area, affiliated within various groups.<sup>3</sup> Meanwhile, it is possible to observe a steady increase in demand from individual and institutional clients for a high level of professional security for deposited items of various categories.<sup>4</sup> Currently, there are several more widely known non-banking operators offering 'deposit box rental' in Poland. 'Deposit box rental agreements' are subject to broader regulation in the standard contracts issued by 'depository entrepreneurs' (rules and regulations; Article 384 of the Civil Code<sup>5</sup>). The structure of the legal matter of these rules and the content of the aforementioned agreements bear a strong resemblance to the rules on bank safety deposit agreements.<sup>6</sup> In most cases, the emphasis is placed on the obligation of the depository company to 'provide the highest level security' (in the technological and legal sense – the formula: 'safe as a bank') for the deposits in the lockboxes, which is probably intended to compensate (at least in marketing terms) for the lack

---

closed half a thousand branches; safe banking services are seldom offered nowadays, and banks that offer them are becoming – according to the author – monopolists or members of an oligopoly); M. Sajewicz, *Domowe precjoza dobrze schowane*, "Rzeczpospolita" 2 October 2014; P. Rosik, *Skrytka bankowa to coraz większy luksus. Banki masowo likwidują sejfy i wycofują się z usług przechowywania kosztowności*, <https://strefainwestorow.pl/artykuly/produkty-uslugi/20191104/skrytki-bankowe-brak-miejsc> (access: 7.03.2023).

<sup>3</sup> See, e.g., M. Bączyk, in: *System prawa prywatnego, Vol. 9. Prawo zobowiązań. Umowy nienazwane*, W. Katner (ed.), Warszawa 2023, 4th ed., in print; *Co to jest skrytka bankowa i jak działa?*, <https://businessinsider.com.pl/>.

<sup>4</sup> L. Wilkiewicz, op.cit., p. A11.

<sup>5</sup> Act of 23 April 1964 Civil Code (consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 1360, as amended), hereinafter: the Civil Code.

<sup>6</sup> A synthetic study does not allow for a general, jurisprudential assessment of these regulations (including the issue of their amendment, their relation to the so-called remuneration and fee schedules, and a number of other matters). Nevertheless, they currently form the main legal regime of the contracts under analysis (Article 353<sup>1</sup> of the Civil Code). In the trading in question, one does not seem to hear about attempts to create so-called deontological rules (no structures associating 'depository' entrepreneurs), while a dynamic process of their transformations and acquisitions is underway.

of legal status of a bank on the part of the lessor. Moreover, the regulations of depositary entrepreneurs not infrequently provide for similar legal solutions, which enable their combined legal assessment within this study, or at least an attempt to capture the more general regulatory trends. It is also not uncommon for the so-called vaults of these operators, installed in the vault rooms of former banks, to adopt the architectural, functional, and technological concepts of the arrangement of such non-bank vaults. In European countries, a substantial development of the 'safety deposit box market' (lockboxes) of non-bank institutions has been reported for a long time, including in connection with the analysis of measures to prevent narco-business activities, money laundering, and terrorism.<sup>7</sup>

From the point of view of the category of items placed in safe-deposit boxes (lockboxes) and the function of such storage facilities, it is possible to distinguish several forms of contracts that are similar from a juridical standpoint. The first group of contracts allows for the safekeeping of valuables in the broadest sense, items of significant value (market or personal), and documents of substantial value and importance to the client. Such items are generally not intended for regular trading and are not part of broader and permanent economic transactions. The 'safety deposit box contracts' of non-bank entities cover the same categories of objects as are reserved under bank safety deposit boxes,<sup>8</sup> thus competing with banks for these classic (basic) categories of safety deposit box contracts (*bank safe deposit, le coffre-fort*). In this study, our primary interest is in contracts involving so-called manual

---

<sup>7</sup> *Rapport sur les coffres-forts et leur risque d'abus a des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (14 décembre 2015)*, Confederation Suisse, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/42430.pdf>, pp. 7–12 (*les coffres-fort non bancaires hautement sécurisés*; *ibid.* a summary of similarities and differences of classic 'bank safe deposit contracts' and similar agreements with non-bank institutions in Switzerland and other European countries).

<sup>8</sup> See, for example, § 3(2) of the "Rules and Regulations for the Rental of Safe Deposit Boxes by Pekao SA for Individuals from 2021," [www.pekao.com.pl](http://www.pekao.com.pl); § 14 of the "Rules and Regulations for the Rental of Safe Deposit Boxes at the Cooperative Bank in Skierniewice from 2019;" [www.bsskierniewice.pl](http://www.bsskierniewice.pl).

rather than automatic (electronic) safe deposit boxes,<sup>9</sup> although in a juridical sense there are no fundamental differences between the two (differences only occur in terms of the technical system of access to the safe deposit box and the manner of verification of the authorized parties). In the last decade, contracts for the lease of smaller or larger premises (from 1 m<sup>3</sup> upwards) have emerged in Poland, for the storage of such items as everyday articles, seasonal equipment of natural persons, archives, and business inventories. This is a reference to the American idea of developing so-called self-storage facilities (storage boxes; self-storage; a 24-hour autonomous access by the tenant, with organized security and monitoring by the lessor).<sup>10</sup> On the other hand, 'Post-office box contracts'<sup>11</sup> 'address (correspondence) box rental contracts' serve the purpose of storing correspondence (postal items),<sup>12</sup> and are sent to the addressees. Other locker rental agreements may be closely linked with other underlying contracts and serve specific commercial purposes (e.g., the storage of cyclically transported and delivered goods).<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> See, e.g., chapter 5 of the "Pekao Safe Deposit Box Rental for Individuals Regulations for the year 2021" (hereinafter: Pekao SA Regulations); 'manual safe deposit box' – an element of a so-called safe deposit cabinet in a vault, opened by means of keys; 'automatic safe deposit box' – an element of an automatic safe deposit box system, operated automatically and using a different verification system.

<sup>10</sup> See, e.g., A. Gawrońska, *Samoobsługowe hale powoli podbijają rynek*, „Rzeczpospolita” 24 April 2018, p. 3 (ibid.: prospects for the development of the self-storage market in Poland, including small deposit boxes, 0.5-15 m<sup>2</sup>); *Schowanko – Lider self-storage w Polsce*, <https://schowanko.pl> (ibid. an indication of the demand factors for such contracts and their terms and conditions).

<sup>11</sup> See "Regulations for the provision and use of deposit boxes of Poczta Polska SA of 2020," [www.poczta-polska.pl](http://www.poczta-polska.pl) (hereinafter: "Regulations of Poczta Polska SA").

<sup>12</sup> See, e.g., the "MBE Service and Trading Company Safe Deposit Box Regulations 2014" (ibid. the possibility for a lockbox lessor to authorize the lessor to collect parcels on behalf of the lessee).

<sup>13</sup> See, e.g., "Regulations for the Provision of Carriage Services and Rental of Refrigerated Boxes Provided by Integer.pl.S.A of 2020," <https://inpost.pl> (commodity-type boxes).

## 2. Parties to the deposit box contract

The standard contracts of depositary entrepreneurs explicitly refer to a rental agreement. Parties to a safe deposit box contract are identified as the 'lessor' of the box and its 'lessee' and the essential function of such a contract is the storage of tangible objects in a specific, enclosed space (safe deposit box). An attempt to define the legal nature of this contract will follow (in section 5). At present, we are interested only in the mere, standard-formed, subjective configuration of the legal relationship in legal transactions.

In contract practice, the designation of the contractual parties is not uniform. Alongside the predominant term 'lessor,' other designations appear, e.g., 'safe deposit box provider,' 'depositary,' 'operator.' These entities typically have the legal status of a commercial company (joint-stock or limited liability) and do not necessarily own the safe deposit facilities (the infrastructure of these facilities) including the safe deposit boxes themselves. No restrictions exist with regard to the legal status of safe deposit box lessees (natural persons, legal entities, entities referred to in Article 33<sup>1</sup> § 1 of the Civil Code).

The contracts in question are personal in nature, and their conclusion always involves the identification of the entrepreneur's counterparty (e.g., by means of an identity document for the natural person, a current printout specifying the status of the legal entity, and the rules of its representation). The contract commonly requires a written form under pain of invalidity (Article 76 of the C.C.). Identity verification also extends to the lessee's authorized representatives.

Agreements with several lessees (as a rule two) are not excluded. The formula of a multi-entity bonding relationship is still rare today. The predominant model is the contractual right of each individual lessee to access the lockbox, dispose of its contents, and exercise all rights under the contract. Also, each lessee may terminate the lease contract, including with effect for other les-

sees.<sup>14</sup> The same may also apply to the establishment and revocation of a power of attorney. The contract allows for the possibility of adopting a different model of co-tenancy, i.e., the joint appearance of the co-tenants vis-à-vis the lessor. This is reminiscent of the joint bank account formula (combined and disjoint).<sup>15</sup> A similar terminology could, as it seems, also be applied to deposit box rental agreements ('joint' and 'disjoint' leases). As a rule, the possibility of concluding multi-tenancy agreements results in shaping the contractual liability of co-tenants according to the rules of passive solidarity (Articles 366, 369 of the Civil Code), regardless of the adopted model of agreement ('disjoint' or 'joint'). Such liability may include, *inter alia*, remuneration and additional charges, and compensation due to the lessor.

### 3. Proxies and other entities authorized by the leaseholder

A considerable number of sections of the standard contracts are devoted to the power of attorney conferred by the lessee. They resemble the arrangement used in banking regulations covering safe deposit box contracts and bank account agreements (Article 725 of the C.C.). In line with the standard formulas, such a power of attorney includes authorizations to 'access the rented safe deposit box' and authorizations to 'dispose of the deposit.' This implies that it is permissible for the proxy to also perform factual acts related to such authorizations, which is sometimes explicitly stated in the standard wording. In any event, the 'safe deposit power of attorney' in question certainly falls within the construction of the general power of attorney provided for in Article 95 of the C.C.

---

<sup>14</sup> Cf., e.g., § 3(3) of the Regulations for safe deposit boxes operated by Śląskie Sejfy spółka z o.o. of 2022, slaskiesejfy.pl (hereinafter: Regulations-Sląskie Sejfy).

<sup>15</sup> More broadly on such accounts see, e.g., M. Bącznyk, in: *System prawa handlowego, Vol. 5C, Prawo umów handlowych*, M. Stec (ed.), Warszawa 2020, p. 515 et seq. (with cited literature and rulings).

A certain general standard for the way in which a 'safe power of attorney' is established is thus becoming apparent. The declaration of the principal should be made in writing in the presence of the lessor and following the written consent of the attorney to the processing of his or her personal data (including, for example, biometric data). A direct granting of the power of attorney to the lessor is not necessary if it is made in a form with a notarized signature. The power of attorney may be revoked at any time (even, for example, as a result of email correspondence delivered during the lessor's business hours).

In principle, the number of attorneys is limited (to two or one), and as a standard, the possibility of substitution is excluded (Article 106 of the C.C.). The attorney should be a person subject to appropriate identification, including, e.g., biometric identification. Each of the several proxies appointed will, in principle, exercise the said powers independently.

As regards the possible types (forms) of power of attorney, liberal and more restrictive solutions are encountered. On occasion, different forms of power of attorney are envisaged (e.g., a periodic power of attorney, a power of attorney limited in some other way, a power of attorney that is also effective after the death of the principal, or a power of attorney established exclusively in *mortis causa*). At other times, only a permanent, unlimited power of attorney is mentioned, and the limitations of such a power of attorney are removed.<sup>16</sup> This eliminates potential complications in the sphere of defining the scope of possible authorization. Sometimes, the standard expressly specifies the activities that are not covered by the power of attorney (e.g., termination of the agreement, amendments to the content of the agreement, making dispositions in the event of the death of the principal lessee, etc.).

The proxy is naturally not a party to the contract, despite the disclaimer in the standard wording that the provisions concern-

---

<sup>16</sup> See, e.g., Article 4.2 of the Rules and Regulations for the Rental of Safe Deposit Boxes at NPS SA in Wrocław, 2017, <https://24sejf.pl> (hereinafter: Rules and Regulations-NPS SA); preference for a permanent and unlimited power of attorney, with no restrictions in terms of time or otherwise.



ing the principal “apply *mutatis mutandis* to the proxy.” The point here is to additionally indicate the scope of authority of this entity (only within the limits of the provisions of the rules and regulations and the necessity for it to comply with the content of the contract in the same capacity as the principal). It should be emphasized that power of attorney to conclude the safe deposit box lease agreement itself also appears in the standard contracts, generally requiring a specific form (e.g., with a notarized signature of the prospective lessee; safe deposit box contract *per procura*).

Some standard contracts include a further category of persons authorized to access the safe deposit box in addition to the tenant himself, his proxy(s), or representatives of legal persons. This refers to persons holding a *de facto* safe deposit box key and the relevant documents (e.g., PIN identification card, access card). The contracts stipulate that such persons will not be subject to inspection or identification by the lessor, and allowing them access to the safe-deposit box constitutes proper performance of the lessor’s obligation (Article 452 of the C.C.). It must be assumed that the lessor is unaware of the circumstances (unfavorable to the lessee) under which these access instruments may come into the possession of another person. Third-party access to the deposit box would not be possible in the event of a so-called blockade of the deposit box at the lessee’s request (e.g., if the key or other access instruments are lost by the lessee and the counterparty is informed of this). In some cases, it is stipulated that the possession of the key and the relevant documents by the party in question is regarded jointly as a bearer identification mark (Article 921(15) § 3 of the C.C.).<sup>17</sup> This, however, is not a common solution. Some depository operators provide for the possibility of authorizing third parties only in the form of a power of attorney (Article 95 of the C.C.) and thus limit their obligations on a subjective level. Sharing keys, access cards, and identification cards with PIN with third parties will then constitute improper performance of the contract by the lessee and may lead to termination

---

<sup>17</sup> Cf., e.g., Article 4.1.3 of the “NPS SA Regulations.”

of the contract<sup>18</sup> or other legal consequences (e.g., exclusion of liability of the counterparty). The proxy holder invariably has his or her own identification card with PIN and access card, and is subject to verification. The contractual standards of depository companies generally do not provide for the construction of a so-called co-user of a (postal) box designated by the primary counterparty (“user”) with the consent of the co-user.<sup>19</sup>

Allowing third parties access to a safe deposit box on the basis of the aforementioned bearer IDs does not render the safe deposit box agreement anonymous under such circumstances. As has already been mentioned, the tenant is always identified in the conclusion of the contract, and, in the event of the appointment of a proxy or the action of a representative of a legal person, the authorized person is identified as well.

#### 4. A synthetic overview of the obligations and powers of the parties to a ‘deposit box contract’

A more thorough analysis of the contractual standards of several major ‘depository entrepreneurs’ on the Polish market makes it possible to identify the typical obligations and rights arising from ‘deposit box contracts’. If one disregards the clear lack of systematization and of a sufficiently clear and consistent presentation of the obligations of both parties in the standard contracts (the exemplification method without segregation into primary and secondary obligations is predominant in this respect), a more general synthetic approach may allow for the specification of the following obligations of the counterparties and the determination of the legal relationship between them.

---

<sup>18</sup> Cf., e.g., § 22.2 of the “Regulations for the rental of safe deposit boxes by Skrytka.eu sp. z o.o.,” 2021, <http://skrytka.eu/documents> (access by third parties other than proxy takes place “at the expense and risk of the customer,” further: the “Rules and Regulations of Skrytka.eu”).

<sup>19</sup> However, it is provided for, e.g., in § 6 of the “Rules and Regulations of Poczta Polska SA” (*ibid.* more on the legal status of such a person in a post office box rental contract; the status of co-tenant is most definitely absent here).

The entrepreneur ('depository,' 'lessor') undertakes primarily the following:

- a) to enable the counterparty to use a suitably individualized deposit box located in a so-called vault; as a rule, separate contracts are concluded for each lockbox);
- b) to provide the counterparty with access to the deposit box at all reasonable times (either around the clock or during so-called 'business days and hours') and to enable the counterparty to dispose of the items deposited in the box (their placement, retrieval, and other disposal; in regulatory terminology, reference is generally made to the 'right to dispose of the deposit'); it may be assumed that the 'obligation to access and dispose of the items in the box' already derives from the lessee's more general entitlement in the form of the 'use of the box,' which the lessor is required to enable the counterparty to have;
- c) to issue to the lessee the relevant documents and devices to allow physical access to the vault (one or two vault keys, an electronic card with a PIN number set by the customer and known only by the customer, allowing the lessee access to the vault); the lessor does not normally have a duplicate key and is not in a position to procure its copy;
- d) to provide the counterparty with an appropriate means of access to the deposit box on the vault premises, i.e., exclusive, secure, and discreet access;
- e) to protect items deposited in a safety deposit box by setting up an appropriate system of permanent monitoring and control of those using access to the safety deposit boxes in the vault and ancillary rooms;
- f) the obligation of professional secrecy, covering in principle all information relating to the deposit box contract (including, but not limited to, the fact of its conclusion, content, execution, information on proxies, personal data, and others).

It is evident that the obligations set out in points b and c stem from the general obligation to enable use of the deposit box indicated in point a. A frequently used formula in standard contracts,

i.e., “access to the deposit box and disposal of the deposit” (items in the box), is also used to define the scope of the mandate for the lessee’s representative. The manner of access by the lessee, on the other hand, is determined by the lessor’s general obligation set out in points e and f. Essentially, under a deposit box contract, the lessor must ensure that the lessee can “use the box,” “protect the items in the box,” and observe “professional secrecy” to protect the personal and material safety of the client using the box (the three essential legal functions of the contract). As a rule, separate contracts are concluded for each individual deposit box (lockbox).

The basic obligations of the contractual partner (lessee, client) are the obligation to pay the remuneration (and in some cases other additional fees indicated in the contract) and the obligation to utilize the deposit box in the manner specified in the contract. This involves placing in the box only the items designated therein, adherence to a general system (procedure) for controlling the lessee’s access to the box, primarily through the use of appropriate devices (e.g., keys) and documents (e.g., smart cards, access cards) issued by the lessor at the time of the conclusion of the agreement, while at the same time adhering to the principles of biometric control.

## 5. The problem of the legal qualification of a ‘deposit box contract’

The previous section attempted to synthesize only the basic obligations of the parties to the contract in question. This is a crucial point of departure when attempting its legal qualification prior to litigation. Therefore, it can be concluded that a ‘deposit box contract’ could be legally qualified in a number of ways, with the indicated prevailing statutory terminology not being of fundamental importance in this respect. A safekeeping agreement (Article 835 of the C.C.) would thus be excluded here, even though it is quite common for an entrepreneur to be referred to as a ‘depository.’ The reference to the category of nominated contract (naming the

client as 'lessee' and naming the contract itself: 'deposit box rental', determining the common name of this agreement in practice) speaks precisely for a rental agreement (Article 659 of the C.C.) and, in any case, for a specific rental agreement. Its characteristic features may be demonstrated by the elaborate element in the contract of the obligation to provide the lessee with an adequate state of security, including the protection of the items in the deposit box (obligation d as above), and personal security for the lessee (obligations d, e and f). The term 'deposit box' is perhaps an important indication of the primary function of the said agreement (lease for storage). These two elements, deposit and security, are not found in the scope of the classic, general lease agreement (Article 659 of the C.C.). In strict terms, the object of the 'deposit box rental' is not – contrary to the statutory terms – the deposit box itself (a fragment of the vault facility), but the space (volume) defined by its physical dimensions. The lessee is granted access to this space and is under an obligation to maintain the functional efficiency of the individual box (not to damage or destroy it in the course of accessing the interior). The element of the possibility to 'adapt' the subject of the lease (the lockbox) to the lessee's needs (personal, commercial) in the form of, e.g., expenditures, which is characteristic of a classic lease agreement, is naturally excluded in this case (Article 676 of the C.C.).

Standard contracts refer only generally, to the extent not regulated therein, to, *inter alia*, the provisions of the Civil Code without expressly indicating a specific set of provisions (e.g., on lease). The acceptance of the qualification of a deposit box agreement as a specific lease agreement would, of course, not eliminate the possibility of applying the provisions on safekeeping, lease, or other agreements directly or by analogy. Thus, the search for the appropriate legal regime would be the task of a court deciding a specific legal dispute against the background of the contract under consideration (e.g., the question of the application of Article 677 of the C.C. or Article 118 of the C.C. to the compensation claims of the depository company; Article 670 § 1 of the C.C.).

The contract under consideration is consensual, mutually binding, payable, reciprocal, causative, and may fall into the group of consumer contracts (Article 22<sup>1</sup> of the C.C.). Thus, a corresponding protective legal regime of the lessee-consumer is hereby created. By the nature of the lessor's form of service, an obligation of a continuous nature is created, which justifies the application of, *inter alia*, Article 384<sup>1</sup> of the C.C. It has the character of a professional and, preferably, adhesion contract. In fact, the standard contracts do not indicate the possibility of more extensive negotiations with the lessor on the terms and conditions of the contract.

## 6. Lessor's right to use the deposit box. Access to and disposal of the contents of the deposit

The aforementioned exclusive access for the tenant to the safe deposit box is guaranteed primarily by the concept of two keys with different options for their disposal, i.e., a variant of a key for the lessee and the lessor (e.g., a so-called central key) and a variant of both keys (a set of them) for the lessee.<sup>20</sup> The deposit box is then opened as a result of the interaction of the parties (i.e., only the combination of two keys allows the box to be opened). The lessor does not have a duplicate key, nor does he have the right to make a duplicate key and may only open the locker himself in contractually stipulated instances of emergency (commission) opening. Under the second option, the lessee is provided with two identical keys and the corresponding identification documents (e.g., a magnetic access card), whereby access to the box is sometimes possible only in the presence of an employee of the lessor subject to the

---

<sup>20</sup> Cf., e.g., § 4(2) of the "Rules and Regulations for the Rental of Deposit Boxes in the Centre for Bank Deposits in Poznań" of 2020, <http://centrumdepozytowe.pl/regulations> (hereinafter: "Rules and Regulations of the Centre for Bank Deposits"); § 8 of the "Rules and Regulations of Pekao SA" (key 'A' for the customer and key 'B' for the bank).

specific terms and conditions governing such access.<sup>21</sup> Under this variant, the lessee is the only person permitted to open the deposit box, and the lessor may only do so in the contractually indicated cases of the aforementioned emergency opening of the deposit box. At other times, the alternative of releasing the keys to the lessee may be to use the authorized person's biometric identification system to access the vault and the deposit box itself (this may be referred to as variant three). The processing of personal data for the purpose of biometric identification requires the written consent of the lessee (and any authorized representatives).<sup>22</sup> Alternatively, two locker keys may be issued to the lessee for opening the locker and at the same time – at the lessee's choice – a biometric identification system may be employed instead of an electronic identification system (mixed variant).<sup>23</sup> The first, second, and fourth options foresee the use of mechanical locks (with keys), the third variant only biometric locks.

Standard contracts do not provide (as the regulations of the safety deposit boxes of some banks themselves do) for the possibility of concluding an additional agreement between the parties for the safekeeping of the lessee's key and identification documents (Article 835 of the C.C.).<sup>24</sup> However, such an agreement

---

<sup>21</sup> See, e.g., § 4(4) of the "Silesian Safes Regulations;" paragraph 4.3 of the "Regulations for the Lease of Commercial Safety Deposit Boxes by MS Metale sp. z o.o." of 2020 (hereinafter: the "MS Metale Regulations"), Article 4.1.2 of the "NPS SA Regulations" of 2017.

<sup>22</sup> See, e.g., Article 4.1.3 of the "Rules and Regulations for the rental of safety deposit boxes at Idealbox Ltd.," [www.safebox24pl/dokumenty](http://www.safebox24pl/dokumenty) (hereinafter: the "Idealbox – Safebox24 Regulations"); § 6(4) of the "Rules and Regulations for the Lease of Safety Deposit Boxes in Polski Skarbiec" of 2022 (hereinafter: the "Rules and Regulations-Polski Skarbiec").

<sup>23</sup> Cf., e.g., § 10(2) of the "Rules and Regulations-Skrytka.eu"). In practice, so-called palm and facial biometric profiles are preferred for this purpose, but other forms of biometrics (e.g., finger vein patterns) may also appear; see, e.g., M. Duszczuk, *Po co portfel? Teraz wystarczy palec*, "Rzeczpospolita" 7 March 2023, p. L.14.

<sup>24</sup> See M. Bączyk, in: *System prawa prywatnego, Vol. 9 – Prawo zobowiązań. Umowy nienazwane*, W. Katner (ed.), Warszawa 2018, p. 791. The possibility for the contracting bank (Article 835 of the C.C.) to keep 'secured duplicates of the key' issued to the customer is stipulated, e.g., in § 11.1 of the "Rules and Regulations for the Rental of Safety Deposit Boxes at BS Milicz of 2020," [www.idealbox24.pl](http://www.idealbox24.pl).

would probably be permissible in connection with the conclusion of a safety deposit box contract under any key disposition variant (separate keys for the parties, keys for the lessee only). The lessee's legal position is then supported by a clause under which the lessor does not have access to the contents of the deposit box. This is not an issue if the locker is only used (accessed) via biometric identification.

A differentiation should be made between the frequency of access to the safety deposit box (round-the-clock – unlimited and during business hours) and the permissible duration of the authorized person's (party's, proxy's) stay in the vault itself. In this case, a contractually stipulated time limit (the so-called access time) applies and, if exceeded, the locker may be closed automatically.<sup>25</sup> Such a limitation may be linked to the limitation of the number of persons present in the vault at the same time.

The principle of access to the safety deposit box at all times may be limited in the contract. Such restrictions are based either on general legal formulas or on restrictions *in concreto* (e.g., security reasons for the contents of other deposit lockers, and/or non-payment of remuneration or other fees by the lessee). The lessee of the safety deposit box should be promptly informed of such a restriction, while at the same time, the applicable contractual clauses exclude any possible claims by the lessee arising from such restrictions. Another form of limiting the use of the locker is the lessor's power to "withhold the contents of the locker" from the lessee (proxy) in the event of a relevant order from a court, public prosecutor, the Inspector General of Revenue Control, or other authorized bodies, issue a search warrant, and/or issue a relevant order in enforcement proceedings against the lessee.<sup>26</sup> Such withholding is also effected in the event of the lessee's bankruptcy or the initiation of its liquidation until its receiver or liquidator appears. In some cases, the lessor reserves the right to refuse access

---

bsmilicz.pl; see also § 10 of the "Rules and Regulations for the Rental of Safety Deposit Boxes at BS Skierniewice of 2019," [www.bsskierniewice.pl](http://www.bsskierniewice.pl).

<sup>25</sup> See, e.g., § 11.7 of the "Rules and Regulations –Skrytka.eu."

<sup>26</sup> Cf., e.g., Article 4.1.11-12 of the "NPS SA Rules and Regulations."



to the safety deposit box or to release the deposit in the case of a “reasonable suspicion that the items stored are not in conformity with the agreement.”<sup>27</sup>

The lessee is free to dispose (actually and legally) of the items placed in the locker (usually referred to *en bloc* as a ‘deposit’). It is, therefore, not clear as to what legal significance the disclaimers in some contracts may hold that “the deposit is the sole property of the customer” or the like.<sup>28</sup> The lessor is not authorized to determine the legal status of the items, and the lessee does not have to be the owner of the items or entitled by virtue of a right *in rem* or by virtue of an obligation (e.g., the owner of the items may be a representative, a third party). Only the items provided for in the contract should be deposited in the safety deposit box. As a rule, the standard contract templates generally specify the types and characteristics of such objects (e.g., documents, jewellery, precious metals, works of art, securities, money, collections). Other movable items of appropriate size and overall weight of the ‘deposit’ are also indicated (usually up to 25 kg). Furthermore, a catalogue of items that may not be placed in the locker (e.g., weapons, ammunition, criminal items, drugs, psychotropics, radioactive, explosive, suffocating, perishable, odour-emitting materials, live or dead animals, items excluded *de lege lata* from legal circulation) is also listed by way of example. A breach of this prohibition may result in the lessor’s immediate termination of the agreement. The implementation of this prohibition is achieved, *inter alia*, by the impossibility of bringing any luggage into the vault, except for so-called hand luggage in common use (e.g., briefcases, document holders, handbags). Some operators obtain an additional statement from the lessee to the effect that the deposit is in accordance with the regulations (contract), at other times, they

---

<sup>27</sup> See, e.g., paragraph VI.6 of the “MS Matala Rules and Regulations.”

<sup>28</sup> Cf., e.g., Article 1.2.3 of the “Rules and Regulations of Idealbox-Safebox24” (presumably, the intention behind such formulations is to confirm the free legal trading of the items in the locker).

obtain a statement on the origin and type of items deposited in the safety deposit box or equivalent.<sup>29</sup>

According to a common rule, “the customer may not transfer the rights under the contract to other persons.”<sup>30</sup> This means that rights arising from the deposit box rental contract cannot be the subject of legal transactions. Claims of a compensation nature against the lessor (Article 509 § 1 of the C.C.) are presumably not excluded in this regard. Subleasing of a safety deposit box (as for the classic lease, cf. Article 668 of the C.C.) or lending of a safety deposit box (its contents) is also excluded. Such contracts – by virtue of the wording of the regulatory provisions – could not be interpreted as granting a “safety deposit box” mandate to a third party (Article 65 of the C.C.). The provisions of the regulations concerning agreements for the lease of safety deposit boxes also do not envisage the possibility of the so-called “co-use” of a safety deposit box (lockbox), which is otherwise known – as mentioned – with regard to post-office boxes (see point 3).

## 7. The obligation to protect the contents of a safety deposit box and to verify persons authorized to access the box

In standard contracts, the “obligation to protect (secure) the safety deposit box” is mentioned first<sup>31</sup> before specifying the actual use of the safety deposit box and, in addition, the lessor undertakes to “exercise utmost care” (cf. Article 355 § 2 of the C.C.) in performing this duty. This is undoubtedly a more far-reaching obligation to maintain custody of the items than the obligation under, e.g., Article 835 of the C.C., as it encompasses the entire deposit,

---

<sup>29</sup> See, e.g., Article 4.1.5 of the “Idealbox-Safebox24 Rules and Regulations;” § 17(3) of the “Rules and Regulations-Skrytka.eu” (declaration of “compliance of the deposit with the rules and regulations”).

<sup>30</sup> See, e.g., Article 3.7 of the “NPS SA Rules and Regulations.”

<sup>31</sup> Cf., e.g., Section IV.1 of the MS Metals Rules and Regulations; Section 2.2 of the Silesian Safes Rules and Regulations).

i.e., all items irrespective of their possible permanent variability in the deposit box and knowledge of their types and characteristics. This obligation manifests itself on several levels. It would appear that one can speak of direct and indirect security. The former manifests itself in the technical and functional condition of the operator's vault facilities with its safety deposit boxes (certified lockboxes). The latter involves the actual organization of access to the safety deposit box by authorized persons (control and verification system) and the taking of other legal measures in the interests of the client (e.g., a guarantee system in the form of concluding an appropriate insurance contract for the client's property or third-party liability insurance).

The lessee is advised on the general procedure and the organization of access to the vault at the conclusion of the contract, but the operator – in order to protect the interests of other clients – does not provide detailed information on the security arrangements of the vault. The client is obliged to follow this procedure by properly using the key and the identification documents issued to him and consents to the monitoring of the vault and ancillary rooms (including image recording) during each visit.<sup>32</sup> The lessor is authorized to verify the identity of the person opening the locker with a key or biometrically.<sup>33</sup> In the event of loss of the client's key or access documents,<sup>34</sup> or if a biometric identification error is detected,<sup>35</sup> appropriate locker access procedures (so-called emergency locker opening at the client's expense) are provided for.

---

<sup>32</sup> See, e.g., § 8.6 of the Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA.

<sup>33</sup> See, e.g., Article 3.4 of the Rules and Regulations of Idealbox – Safebox24; § 6.5 of the Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA.

<sup>34</sup> See, e.g., Rule 4.3.2 of the Rules and Regulations of NSP SA.

<sup>35</sup> See, e.g., § 11 of the Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA.

## 8. Remuneration, additional charges for the lessor and the unilateral modifiability of the remuneration

The deposit box rental contract is a fee-based contract. In addition to the basic remuneration (basic fee), the lessee is required to pay the additional fees indicated in the agreement (“Tariff of Fees,” “Price List”). The base fee is paid in advance for the entire rental period in the case of a limited duration contract and in advance for the periods indicated in the contract for an unlimited duration contract. Additional fees are generally provided for in connection with the appointment of a proxy by the lessee. Fees may also be used to cover damage caused by the lessee (e.g., as a result of damage to the electromagnetic lock, replacement of the lock, cost of replacing the deposit box). The so-called security deposit, as in some forms of classic lease (Article 659 of the Civil Code), is not applicable in this respect. Additional charges are determined by the development and contents of the individual obligation of the parties.

In the standard agreements of some entrepreneurs, clauses appear stipulating the possibility of unilaterally modifying (changing) the amount of remuneration and additional fees “for important reasons” during the term of the lease. In some cases, such a clause applies only to agreements concluded for an indefinite term, at other times to contracts for a definite term. The charges in question are those not yet paid in advance.<sup>36</sup> The legal assessment of such clauses may vary. If the “Tariff of Fees” (“Price List”) of a given entrepreneur is considered to be an “integral part of the contract” (as generally provided for in standard contracts) and not, for instance, a separate contractual template (Article 384 of the C.C.), then the existence of a specific contractual valorization of the remuneration and fees payable to the lessor, coming into effect as a result of the entrepreneur’s formative statement, may be considered. This would imply the possibility of judicial con-

---

<sup>36</sup> See, e.g., Article 6.3 of the Idealbox-Safebox Rules and Regulations; § 33.5 of the Idealbox.eu Rules and Regulations.

trol of the actual occurrence and classification of “important reasons” for the modification of fees. In some instances, price lists are treated as appendices to the standard agreement<sup>37</sup> in which case the question arises as to whether the aforementioned manner of modifying the remuneration and additional fees is proper since the regime set out in Article 384<sup>1</sup> of the C.C. should nonetheless be observed.

The lessor’s claims against the client arising from the safety deposit box contract (claims for remuneration, additional fees, damages) may also be secured by a contractual lien “encumbering the deposit” (contents of the safety deposit box, Article 306 § 1 of the C.C.<sup>38</sup>). The depositary company, as pledgee, may enforce its claims through a public tender (auction) or through enforcement proceedings.<sup>39</sup> Occasionally, clauses occur whereby, with the conclusion of the contract, the lessee agrees “to encumber the deposit with the statutory right referred to in Article 670 § 1 of the C.C. in conjunction with Article 306 of the C.C.” As appears to be the case, this merely involves the assertion of a contractual pledge as a right *in rem* for the pledgee (and its possible extent, Article 65 of the C.C.). Irrespective of this, the aforementioned legal nature of

---

<sup>37</sup> See, e.g., § 1.14 of the “Rules and Regulations-Skrytka.EU.” Interestingly, § 42 of the same “Regulations” also states that the regulations, price list, the so-called AML procedure “constitute an integral part of the agreement,” and further repeats the rule of priority of the contract over the regulations from Article 385 § 1 of the C.C. (this is presumably a matter of inaccurate indication of the general legal regime for the formed deposit box rental relationship, Article 65 of the C.C.). In fact, in some cases, the regulations, contract, and price list are treated as “the entire agreement between the parties” (so, for example, Article 9.1 of the “NPS Rules and Regulations”). As it seems, price lists should be treated as separate contractual standards (like bank fee schedules, Article 384 of the C.C.), as it is not uncommon in deposit box rental agreements to refer to the ‘rules’ stemming from them, e.g. with regard to fees for non-contractual use of the deposit box. Thus, they do not constitute, for example, mere “information on fees” (however, contrary to e.g. § 1.2.f of the “Regulations of the Silesian Safe Deposit Boxes”). In principle, price lists are created without indicating their grounds in Article 384 of the C.C. and made available to customers prior to the conclusion of the contract (with the “obligation to acquaint themselves with them”).

<sup>38</sup> See, e.g., Rule 9.2 of the “NPS SA Rules and Regulations.”

<sup>39</sup> See, e.g., Article 10 of the “Idealbox – Safebox24 Rules and Regulations.”

the deposit box contract seems to exclude the applicability of Article 670 § 1 of the C.C. directly to this contract.

## 9. Duration of the obligation relationship, its termination and legal effects

It is possible to conclude a safety deposit box rental contract for a fixed or indefinite period. Generally, appropriate rules are provided for the extension of the contract which is to expire at the end of the period specified therein.<sup>40</sup> This option is very often exercised by operators. Sometimes, this involves drawing up an appropriate annex to the original agreement, usually in writing under pain of nullity, and sometimes a simplified procedure is used (e.g., an expression of intent by the parties by e-mail), whereby the absence of a response from the lessee is sometimes regarded as a refusal to extend the agreement. Longer contract durations (e.g., more than 5 years) may be associated with appropriate discounts.

It is, of course, impossible to regulate a complete catalogue of the ways, causes (grounds) and effects of termination of the lease relationship within the standard contracts. Such a general regulation should be complemented by appropriate contractual practice. The provisions of the template contracts provide only basic and framework regulations of fundamental importance for the parties. Termination by the lessee usually constitutes a contractual sanction by the lessor due to the lessee's breach of contractual obligations.

Crucial to the parties may be the actual grounds (reasons) for termination by the lessor. In some instances, the need for a serious (grave) breach of contract by the lessee is indicated.<sup>41</sup> In particular, this may include a breach of the prohibition on placing items in the locker that are not permitted in the agreement, fail-

---

<sup>40</sup> See, e.g., § 5 of the "Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA."

<sup>41</sup> See, e.g., section 14.2 of the "Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA."

ure to meet the payment, sharing the key, access card and identification card with third parties, and other acts.

The consequences of the termination of the lease are also important. The former lessee is first and foremost obliged to collect the items contained in the deposit box (vacate the deposit box). As a rule, prior to the expiry of the lease term, the lessor will notify the lessee in an appropriate manner of the need to effect the collection. Failure to remove the items means that the tenant must pay an applicable “remuneration for non-contractual use of the safety deposit box” (as a rule, for each month of non-contractual use started). Standard contracts provide for an appropriate method of calculating such remuneration (e.g., 200% or even 500% of the base fee), possibly taking into account other fees (e.g., insurance premiums, fees for the appointment of a proxy, etc.). Such contractual clauses could, it seems, be subject to review in court, as there appears (e.g., in the case of high fees) an element of contractual repression rather than compensation for non-contractual use of the deposit box. It could be argued that this is a form of contractual penalty in connection with the untimely emptying of a safety deposit box (Article 483 of the C.C.). Occasionally, additional rights are reserved for the operator in the event of delayed removal of the deposit box contents (e.g., placement of items from the deposit box into a court depository, Article 470 of the C.C., sale of the items by way of enforcement proceedings, or even the right to destroy items of no or negligible commercial value).<sup>42</sup> It is also possible to release items from a safety deposit box to third parties (e.g., to the competent authorities in respect of items deposited in contravention of the contract).

The release of items from the safety deposit box at the end of the lease (but also before its expiry) is conditional on the lessee

---

<sup>42</sup> See, e.g., in: § 14(4) of the “Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA;” it is also possible to encounter solutions that are at least debatable, e.g. the recognition of movables left in a safety deposit box for a certain period of time “as abandoned items within the meaning of Article 180 of the C.C.,” presumably with the option for the operator to acquire ownership of them (Article 181 of the C.C.); see, e.g., § 39 of the “Rules and Regulations – Skrytka.eu.”

paying in full the rent and all additional charges.<sup>43</sup> This construction is similar to the right of retention (*ius retentionis*, Article 461 § 2 of the C.C.). However, it applies to other categories of claims, and, moreover, the 'orientation' of such claims (towards the lessor entitled to collect) is different. In the contracts analyzed, this constitutes a highly effective instrument for securing the lessor's claims, as the structure and amount of the secured claims are generally not specified.

As it appears, sometimes the tenancy relationship concerning a safety deposit box may be transformed after its termination, depending on the circumstances (once the objects have been removed from the box), into an ordinary safekeeping relationship (Article 835 of the C.C.), excluding, however, irregular deposits (Article 845 of the C.C.) with regard to money and things identified *in genere*. This is because the rule of the legal identity of the items collected at the end of the lease relationship should be adopted here. A safekeeping relationship may arise where the standard contracts envisage that the lessor has the right to deposit the items from the safety deposit box, if not picked up by the lessee, in a so-called collective safe outside the safety deposit box.<sup>44</sup> What remains an open question in this regard is the entitlement to remuneration of the former lessor (now safekeeper) and the need for this entity to comply with at least some of the obligations arising from the previous rental relationship (e.g., professional secrecy). Other solutions are also discerned, which seem to be aimed at excluding the construction of any obligatory relationship in this area. If items unclaimed by the lessee (or other right holder) from the lockbox are transferred to the aforementioned general deposit with the operator, this is sometimes taken to mean "non-contractual storage" on the relevant premises of the company.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> See, e.g., § 14.4a of the "Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA."

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> See, e.g., the "Price List for Rental and Additional Fees Rules and Regulations of Skrytka.EU" <https://skrytka.eu/dokumenty> ("non-contractual safekeeping of the deposit in the Depository's Storage Facility" for a remuneration of 500% of the value of the monthly fee). However, contrary to such regulation, it is necessary to assume the existence of the relationship of safe-



After the tenancy has ended, it is the lessee's responsibility to return the identification documents issued to them (key cards, vault keys, and other documents, e.g., parking cards). Failure to return them on time implies the payment of an additional fee. Arguably, this is a form of contractual penalty (Article 483 of the C.C.). As a rule, the authority of any third party is terminated.

## 10. Legal implications of the death of a safety deposit box lessee

A considerable amount of space in the standard contracts is devoted to the legal situation of the heirs of the deposit box lessee, although some templates wrongly omit this matter altogether. The framework of this article permits only a synthetic discussion of this issue. From the existing regulations, the general conclusion seems to be that upon the death of the lessee, the legal relationship is not automatically terminated but continues with the legal successors of the deceased. This is evidenced by some of the standard provisions in the regulations (e.g., "the heirs are entitled to the rights of the lessee," "the contract and the regulations are binding on the heirs to the same extent as on the lessee").<sup>46</sup> However, the successors may exercise their contractual rights only upon presentation of the relevant documents (court decisions, etc.) as indicated below. The lessor will provide information about the lease of the safety deposit box and its contents in cases specified in the regulations (e.g., at the request of a court in connection with pending succession proceedings, at the request of an heir named in a legally binding ruling on the acquisition of an inheritance, or in a notarized deed of succession), upon presenta-

---

keeping in this case (Article 835 of the C.C.), arising from the fact of the termination of the previous primary relationship even with certain original obligations of the safekeeper (e.g., maintaining discretion as to the existence of the deposit, its contents).

<sup>46</sup> See, e.g., § 10 of the "Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA"; article 4.2.11 of the "Rules and Regulations of Idealbox-Safebox24."

tion to the lessor of these documents in the original or as a notarized copy. The heirs will be allowed access to the safety deposit box upon presentation of the aforementioned documents, including a legally binding decision of succession or an agreement on the distribution of the estate, including the contents of the safety deposit box (sometimes the death certificate of the lessee is also required). Access to the safety deposit box is effected upon the so-called emergency opening of the box at the expense of the heirs and upon payment of all amounts due to the lessor.

Unless the representative has also been authorized to act *post mortem*, the death of the lessee generally results in the termination of the power of attorney, in which case the agreement excludes the lessor's liability to the heirs in respect of the disposal of the goods from the deposit box by the representative. Following the death of the lessee and the failure to appoint a power of attorney (or the failure of the attorney to act *post mortem* within a certain period of time), the lessor reserves the right to place the deposit (the contents of the safety deposit box) in a court deposit following the so-called emergency opening of the safety deposit box (Articles 467–470 of the C.C). In such cases, the legal relationship expires upon receipt of the items by the entitled heirs on the effective date of their deposit with the court. The lessor is not precluded from submitting a notice of termination of the agreement concluded with the lessee to the heirs, unless such termination has already been stipulated in the event of a breach of contract by the client. Regulations allowing for multiple lessees generally do not regulate the question of the consequences of the death of one of them (as is done, e.g., with regard to bank joint accounts). It is, therefore, necessary to apply the general rules in this respect, perhaps with reference to the solutions adopted in the agreements mentioned above (e.g., that the death of a joint tenant results in the continuation of the deposit box lease with the surviving tenant or in the termination of the lease relationship in general).

## 11. Contractual liability of the parties

The legal regulation of the contractual liability of the parties to the contract under discussion in the standard agreements is usually casuistic in nature, not systematized, arguably random, and directly covers only selected issues. In the most general terms, it can be concluded that it relates to the professional liability of the escrow agent and its partner pursuant to general principles (Article 471 of the C.C.). Both parties are liable on the basis of fault (Article 355 of the C.C.),<sup>47</sup> with the depositary operator's liability being based on professional fault (Article 355 § 2 of the C.C.). As a rule, the contracts require the lessor to exercise "due care," but sometimes the formula "utmost care in securing the safety deposit boxes" is also utilized<sup>48</sup>). Interestingly, the requirement of increased diligence usually refers solely to the contractual duty to ensure the protection of the vault (cf. point 4 obligation e), but not to other duties (e.g., when identifying persons using a forged identity document or the use thereof by an unauthorized person).<sup>49</sup> Thus, in practice, the question of an appropriate gradation of the criteria for the "professional diligence" of the lessor in the performance of the respective contractual duties may arise, which makes it all the more necessary to distinguish them juridically and dogmatically accordingly, contrary to the apparent lack of precision in the standard contracts. The principle of fault also applies to the lessor's duty of professional secrecy. It would appear that the lessor could sometimes also be liable on a strict liability basis, e.g., if the lessee makes an effective request to the lessor to block a box,<sup>50</sup> should the lessor fail to honour this obligation. As a general rule, compensation liability of the lessor for both types of damage (*damnum emergens* and *lucrum cessans*, Article 361 § 2

---

<sup>47</sup> See, e.g., Article 4.10 of the "NPS SA Rules and Regulations."

<sup>48</sup> Cf. § 2 of the „Silesian Safes Regulations;" Article. 5.1 of the :Model deposit box rental agreement at Idealbox-Safebox24," www.safebox24/dokumenty.

<sup>49</sup> Cf., e.g., Article 3.2.2 and 3.4 of the "Idealbox -Safebox24 Rules and Regulations."

<sup>50</sup> Cf. Article 4.4.8 of the "NPS SA Rules and Regulations."

of the C.C.) resulting from the loss of or damage to the items in the safe deposit box is stipulated. The lessee is required to prove the existence and extent of the damage (Article 6 of the C.C.)

The concurrence of contractual and tort liability of the lessor is possible as well (Article 443 of the C.C., Article 430 of the C.C.). An example of liability recognized as a tort will be, e.g., the liability of the lessor in connection with the disclosure of professional secrets by a former employee of the entrepreneur (Article 430 of the C.C.).<sup>51</sup> The consent of the lessee (and his/her attorney) to monitoring in the vault, including recording their image, excludes the lessor's liability under Articles 23 and 24 of the C.C.

One should note the rather numerous exclusions of the lessor's contractual liability. More general formulations are used here, subject to interpretation *in concreto*, as well as casuistic wordings indicating circumstances attributable to the client (e.g., failure by the counterparty to observe vault procedures, security rules, actions, and omissions of the client's attorney, damage caused by entrusting other persons with the safe deposit box keys, access card, PIN). The conduct of the lessee may also be qualified as a contribution to the damage (Article 362 of the C.C.). It is common practice to exclude liability for damage incurred as a result of events bearing the characteristics of force majeure (*vis maior*), with some lessors' contract templates giving a general definition with specific examples. Generally, force majeure is defined in standard terms and conditions as events that have the following characteristics: external, accidental or natural, unforeseeable, unavoidable or unpreventable.<sup>52</sup> Sometimes an appropriate level of diligence is added with regard to the foreseeability of such events (e.g., "the event could not have been foreseen with the exercise of a high degree of diligence").<sup>53</sup> Consequently, force majeure will certainly not include, e.g., flooding of the company's vault if it

---

<sup>51</sup> It seems that the reasoning in the Supreme Court judgment of 19 February 2010, IV CSK 428/09, "Judicial Review" 2012, No. 11–12, pp. 11 et seq. could be used in this respect.

<sup>52</sup> See, e.g., § 2 point 8 of the "Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA."

<sup>53</sup> See, e.g., article 4.4.11 of the "NPS SA Regulations."

was operating in a pre-established flood risk zone. At times, provisions appear in this context that are decidedly unclear whether they extend the lessor's exclusion of liability for damage caused by events also approximating force majeure.<sup>54</sup>

Third-party liability insurance for depository entrepreneurs is a standard condition precedent for taking up the business of providing safe deposit boxes (Article 822 of the C.C.). The fact of such insurance is emphasized in the marketing materials of such operators. In connection with the conclusion of safety deposit box agreements, insurance of property located in individual deposit boxes following the conclusion thereof is stipulated as well (so-called safety deposit box insurance Article 805, Article 808 of the C.C.). The obligation to arrange such insurance arises from the deposit box agreement. Typically, the lessor contracts insurance at its own expense within the so-called minimum insurance limit, which is specified in its fee schedule (price list). The said limit determines the extent of the lessor's liability to the lessee for loss or damage to the contents of the safe deposit box.<sup>55</sup> Thus, the extent of the lessor's liability is determined with a predetermined amount of insurance for the deposit box. However, additional insurance contracts, taken out independently by the client and at the client's expense, are permitted. In the event that a certain sum insured (e.g., PLN 250,000) is exceeded, an obligation is stipulated for the lessee to disclose the contents of the safety deposit box to the insurer. Interestingly, such a stipulation is included in the contract templates for safety deposit boxes. The insurer's indemnity to the lessee is conditional on proving the contents of the safety deposit box.<sup>56</sup> This indirectly alludes to systems of limitation of the scope of liability of banks entering into safety de-

---

<sup>54</sup> Cf., e.g., § 8(9) of the "Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA" ("The lessor shall not be liable for loss, damage or destruction of the deposit if they result from a hazard which could not have been foreseen or prevented even with a high degree of diligence. This applies in particular (?) to the occurrence of force majeure"). Did the authors of such a regulation also have chance in mind?

<sup>55</sup> See, e.g., § 34 of the "Rules and Regulations of Skrytki.EU."

<sup>56</sup> See, e.g., § 12 of the "Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA."

posit box agreements (Article 5(2)(6) PrBank). As a rule, two systems of limiting the scope of a bank's liability appear in banking transactions: limitation of the amount, independent of the contents of the safety deposit box, and limitations linked to such contents. Namely, the bank may stipulate that the items deposited in a safety deposit box may not exceed a certain value.<sup>57</sup> In any case, the renter of the safe deposit box – as mentioned – and the counterparty to the safety deposit box agreement are required to prove the amount of the damage suffered (Article 6 of the C.C.). Indirect evidence (e.g., proof of purchase of the item in question, the relevant insurance policy, the relevant tax return, agreements of the depositor with third parties who own the item, e.g., a spouse or partner) may also serve this purpose.

The deposit box contract occasionally stipulates that the lessor's liability is subsidiary to that of the insurer.<sup>58</sup> This pertains to the liability of these two entities formed *in solidum*, with the lessor's liability only appearing further down the line. Interestingly, when regulating such subsidiary liability, its prerequisites, i.e., events activating such liability as secondary liability (e.g., delay in payment of compensation, refusal of such payment or other events) were not specified. Meanwhile, under Polish law *de lege lata*, no general model of subsidiary liability exists, and *in concreto* a problem may arise with the actualization of the said subsidiary liability.

On the basis of the regulatory provisions, the conclusion seems to be that the lessor undertakes to personally perform the obligations under the contract. The provision of Article 840 of the C.C. would not apply here (even by analogy). On the other hand, one could consider the application *per analogiam* of Article 841 of the C.C. in the event of a change of the location of the deposit

---

<sup>57</sup> M. Bączyk, op. cit., p. 798 (with literature cited there); P. Bryłowski, in: *Pozakodeksowe umowy handlowe*, A. Kidyba (ed.), Warszawa 2013, p. 641; On methods of contractually limiting the scope of banks' liability in French law see, e.g., M. Budzinowska, *Umowa o udostępnienie skrytki bankowej w prawie francuskim*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2014, No. 1, p. 142 et seq.

<sup>58</sup> See, e.g., § 8.8 of the "Rules and Regulations of Polski Skarbiec SA."

against the contractual provisions. Some model agreements expressly allow for the possibility of changing the location of the safety deposit box to a new vault in “the event of permanent closure and transfer of the vault.” It is then mandatory to inform the counterparty without undue delay of the new location or the possibility of collecting the deposit.<sup>59</sup>

## 12. The problem of professional secrecy of the depository operator *de lege lata*

As already mentioned (point 4), the depository entrepreneur is under an obligation of professional secrecy towards the counterparty. This results from very general and fragmentary regulatory provisions. Sometimes such regulation is even illusory in nature.<sup>60</sup> Most provisions in this matter are incorporated in the parts of the regulations entitled ‘privacy policy,’ which govern the entrustment of the client’s personal data to the lessor. It is not possible to present this issue in more detail *de lege lata* in this study, as we should limit ourselves to a few fundamental issues, assuming that an original form of ‘professional secrecy’ of depository businesses, little known and not at all elaborated in the literature, appears in legal transactions.

The obligation to observe professional secrecy as a contractual obligation is absolute for the operator and unconditional. However, some standard contracts state that such secrecy will be maintained “subject(?) to the client complying with all the rules set out in the regulations.”<sup>61</sup> The authors of such a wording of the provision most likely meant that the lessor is released from the obligation of secrecy as to facts disclosed by the lessee itself to other parties (e.g., his or her personal data, the contents of the box,

---

<sup>59</sup> See, e.g., Article 10.4 of the “Rules and Regulations of Idealbox-Safebox24.”

<sup>60</sup> According to § 7 of the Regulations, Silesian Safes is obliged “to maintain secrecy in accordance with the applicable law.”

<sup>61</sup> See, e.g., § 8.6 “Bank Deposit Centre Regulations of 2020;” Article 8.7 of the “Rules and Regulations of Idealbox-Safebox24).”

granting of a power of attorney covering access to the box), but not in the event of any breach of contract (e.g., non-payment of remuneration). Otherwise, this would constitute a legal degeneration of the legal construction of professional secrecy, and the statutory provision in this respect would certainly be an abuse (Article 385<sup>1</sup> of the C.C.).

Like any other professional secrecy, the secrecy in question spans across three levels: objective (the scope of the information covered); subjective (towards which entities the obligation exists and towards which it is excluded); temporal (the question of when the obligation arises and expires). As a rule, the fragmentary references in the regulations refer to the first two planes (e.g., secrecy covers “all information concerning the conditions of storage and security of deposits in the vault,”<sup>62</sup> information “on the letting of a safety deposit box to the lessee’s heirs,”<sup>63</sup> the secrecy of client data, and the contents of the deposit box.<sup>64</sup> Already at this stage, a question may arise, *inter alia*, as to the scope of information that can be obtained by the lessee’s heir reporting to the lessor with a final decision on the acquisition of the inheritance (e.g., whether also data on the representatives, information covering the so-called history of their access to the box). It seems only a matter of time before these dilemmas are updated in practice in this respect.

The problem of the need (and possibility) of the application, sometimes *per analogiam*, of the relevant statutory provisions concerning access by state authorities to facts covered by the secrecy in question (e.g., Articles 19(1) and 19(3) of the Police Act<sup>65</sup>) may arise in practice. These provisions do not explicitly mention the discussed ‘professional secrecy.’<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> See, e.g., Article 9.9 of the “NPS SA Rules and Regulations;” § 42 of the “Rules and Regulations for Skrytki UE;” paragraph XI of the “MS Metale Rules and Regulations.”

<sup>63</sup> See, e.g., § 10 of the “Rules and Regulations of Polski Skarbiec.”

<sup>64</sup> Cf., e.g., § 8 of the “Bank Deposit Centre Regulations.”

<sup>65</sup> Act of 6 April 1990 on the Police (consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 171 as amended).

<sup>66</sup> See, e.g., S. Hoc, *Dostęp do tajemnicy bankowej podczas czynności rozpoznawczych. Komentarz praktyczny*, Lex 2017; see also Article 48(1)(3) of the



The deposit box rental contract, moreover, imposes a standard obligation on the lessee and most often includes “all information concerning the conditions of storage and security of deposits.”<sup>67</sup>

## SUMMARY

### Development of safety deposit box rental contracts outside the banking sector in Polish business practice

The author starts from presenting the rapid development of the so-called safe-deposit box agreements outside the scope of banking transactions and points to the contract terms which regulate that sphere of the market. In the author's opinion, these agreements are similar to those offered by banks as far as their structure is concerned. The scope of banks' agreements is still limited, since only banks can and do offer them. In the course of further consideration, the author presents the parties to non-banking safe-box agreements, the power of attorney granted by the tenant, and analyzes the rights and obligations of the parties to the agreement. It qualifies the agreement as a special lease agreement (Article 659 of the Civil Code). However, he does not exclude the possibility of other qualifications (e.g., as a new, original *contractus innominatus*). He also discusses the duration of the agreement, remuneration for the landlord, the legal consequences of the tenant's death, the contractual liability of a non-banking entity, and its obligation to keep professional secrecy. This is the first broader elaboration concerning safe-deposit box agreements outside the scope of banking transactions in Polish literature.

**Keywords:** safe deposit boxes offered by non-banking entities; manual safe deposit boxes; electronic safe deposit boxes; safe deposit box agreement; death of the tenant; contractual liability; professional secrecy

---

Act of 16 November 2016 on National Fiscal Administration, consolidated text Journal of Laws of 2022, item 813.

<sup>67</sup> See, e.g., Article 9.9 of the “NPS SA deposit box rules and regulations.”

## STRESZCZENIE

### Rozwój umów najmu skrytki depozytowej poza sektorem bankowym w polskiej praktyce gospodarczej

Autor wskazuje na dynamiczny rozwój „umów skrytki sejfowej” poza obrotem bankowym w Polsce i ich regulację we wzorach umownych. Umowy te podobne są konstrukcyjnie do bankowych umów sejfowych, których zasięg jest wyraźnie ograniczony w działalności banków. Autor przedstawia strony tej umowy, pełnomocnictwo udzielane przez najemcę, dokonuje próby syntetycznego ujęcia uprawnień i obowiązków stron umowy. Kwalifikuje omawianą umowę jako szczególną umowę najmu (art. 659 k.c.), ale nie wyklucza także możliwości innych kwalifikacji prawnych (np. jako nowej, oryginalnej umowy nienazwanej). Omawia również czas trwania umowy, wynagrodzenia dla wynajmującego, skutki prawne śmierci najemcy, odpowiedzialność kontraktową przedsiębiorstwa depozytowego i jego obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej. Jest to pierwszy w literaturze polskiej szerszy artykuł na wskazany temat.

**Słowa kluczowe:** skrytki depozytowe podmiotów niebankowych; skrytki manualne; skrytki elektroniczne; umowa skrytki sejfowej; śmierć najemcy; odpowiedzialność kontraktowa; tajemnica zawodowa

## BIBLIOGRAPHY

- Bączyk M., in: *System prawa prywatnego, Vol. 9, Prawo zobowiązań. Umowy nienazwane*, ed. W. Katner, Warszawa 2023, in print.
- Bączyk M., in: *System prawa prywatnego, Vol. 9, Prawo zobowiązań. Umowy nienazwane*, ed. W. Katner, Warszawa 2018.
- Bączyk M., in: *System prawa handlowego, Vol. 5C, Prawo umów handlowych*, ed. M. Stec, Warszawa 2020.
- Bryłowski P., in: *Pozakodeksowe umowy handlowe*, ed. A. Kidyba, Warszawa 2013
- Budzinowska M., *Umowa o udostępnienie skrytki bankowej w prawie francuskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, No. 1.
- Duszczyk M., *Po co portfel? Teraz wystarczy palec*, „Rzeczpospolita” 7 March 2023.
- Gawrońska A., *Samoobsługowe hale powoli podbijają rynek*, „Rzeczpospolita” 24 April 2018.

*Rapport sur les coffres-forts et leur risque d'abus a des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (14 décembre 2015)*, Confederation Suisse, [https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/42430.pdf](https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/42430.pdf).

Rosik P., *Skrytka bankowa to coraz większy luksus. Banki masowo likwidują sejfy i wycofują się z usług przechowywania kosztowności*, <https://strefainwestorow.pl/artykuly/produkty-uslugi/20191104/skrytki-bankowe-brak-miejsc>.

Sajewicz M., *Domowe precjoza dobrze schowane*, "Rzeczpospolita" 2 October 2014.

Wilkowicz L., *Mniej oddziałów i marmurów to również mniej skrytek*, "Dziennik Gazeta Prawna" 15 February 2021, No. 30.

*Bogumił Brzeziński*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

bogumil@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3923-5627>

*Marek Kalinowski*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

mkal@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1106-4387>

# Zawiadomienie podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego w świetle teorii performatywów

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.021>

## 1. Wstęp

W myśl art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>1</sup> bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykro-

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm., dalej: O.p.

czenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania. Natomiast przepis art. 70c tego aktu stanowi, że organ podatkowy właściwy w sprawie zobowiązania podatkowego, z którego niewykonaniem wiąże się podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, zawiadamia podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w przypadku, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 1 O.p., najpóźniej z upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 i 1a O.p., oraz o rozpoczęciu lub dalszym biegu terminu przedawnienia po upływie okresu zawieszenia. Pierwszy z tych przepisów uzależnia powstanie skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego od wszczęcia postępowania karnego skarbowego i zawiadomienia o nim podatnika. Natomiast drugi z przywołanych przepisów reguluje zagadnienie zawiadomienia podatnika o wszczęciu tego postępowania. By doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia, muszą zostać spełnione wszystkie przesłanki unormowane w tych przepisach. Posługując się terminologią zaczerpniętą z teorii performatywów, sformułowanej po raz pierwszy przez J.L. Austina<sup>2</sup>, można stwierdzić, że ustawodawca unormował w art. 70 § 6 pkt 1 i art. 70c O.p. performatyw<sup>3</sup>, który – o ile będzie udany, czy też fortunny<sup>4</sup> – spowoduje zawieszenie biegu terminu przedawnienia<sup>5</sup>.

Według Austina warunki fortunności dzielą się na trzy grupy: 1) musi istnieć procedura konwencjonalna, która wskazuje elementy, które muszą zajść, ich kolejność, okoliczności ich zajścia oraz ich uczestników; 2) procedura musi zostać przeprowado-

---

<sup>2</sup> J.L. Austin, *How to Do Things with Words*, Oxford 1962.

<sup>3</sup> W filozofii języka J.L. Austina wypowiedź performatywna, która dokonuje czegoś przez sam fakt jej wypowiedzenia. Innymi słowy, zmienia ona pewien stan rzeczy.

<sup>4</sup> Sam J.L. Austin nie posługiwał się słowem udany, lecz fortunny. Według niego akt mowy stanie się zdarzeniem performatywnym, powodującym zmianę, gdy spełni tzw. warunki fortunności.

<sup>5</sup> W polskiej literaturze na temat struktury performatywów por. M. Patryas, *Performatywy w prawie*, Poznań 2005; na temat kwestii skuteczności performatywów por. Ł. Łukomski, *Skuteczność formalna i materialna performatywu*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2015, nr 75.

na w sposób poprawny i zupełny; 3) intencje i czyny uczestników muszą być zgodne z celem zdarzenia<sup>6</sup>.

Ustalenia z zakresu filozofii lingwistycznej poczynione przez Austina od dawna są przedmiotem zainteresowania teorii prawa. Już w latach 60. XX w. Zygmunt Ziemiński zwrócił uwagę na ich znaczenie dla prawoznawstwa. Wskazał on, że czynności ludzkie można podzielić na czynności naturalne oraz czynności tetyczne – czynności o charakterze konwencjonalnym. Te pierwsze czynności sprowadzają się do pewnych ruchów, gestów itp. w określonym czasie i przestrzeni, takich jak np. spożycie marchewki czy wypicie szklanki wody. Ich wykonanie w naszym środowisku społecznym pozostanie niczym więcej niż spożyciem marchewki czy wypiciem szklanki wody<sup>7</sup>. Według tego autora nie oznacza to jednak, że dokonanie tychże czynności nie może wywierać jakichkolwiek konsekwencji kulturowych. Jednakże jest tak wówczas, gdy stają się one czynnościami konwencjonalnymi. Te ostatnie polegają na tym, że mocą pewnych wyraźnie ustanowionych reguł, np. w drodze aktu normatywnego lub zwyczajowo ukształtowanych reguł, pewnym czynnościom psychofizycznym lub czynności konwencjonalnej nadaje się sens społeczny, sens kulturowy. Wśród tych reguł wyróżnia się:

- a) reguły sensu czynności konwencjonalnej, które wskazują, „jak określonym czynnościom psychofizycznym (lub konwencjonalnym niższego stopnia) przypisać taki, a nie inny sens”;
- b) dyrektywy celowościowe, które określają, „co należy czynić, aby (na gruncie przyjmowanych reguł sensu) dokonać określonej czynności konwencjonalnej”;
- c) ewentualne normy nakazujące dokonanie czynności konwencjonalnej danego rodzaju.

Innymi słowy, istnienie reguł o takiej właśnie treści pozwala na uznanie, że czynność naturalna staje się czynnością konwencjonalną, której dokonanie wywołuje skutki prawne. Reguły te – jak

---

<sup>6</sup> J.L. Austin, op. cit., s. 14–15.

<sup>7</sup> Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 27–28.

wskazuje Zygmunt Ziemiński – pozwalają na identyfikację danego zachowania jako czynności konwencjonalnej, ponieważ wyznaczają one zarówno sposób dokonywania, jak i konwencjonalny sens czynności, wykraczający poza znaczenie samych czynności składających się na substrat czynności konwencjonalnej<sup>8</sup>.

Można wyraźnie dostrzec, że w swoich rozważaniach Ziemiński nawiązał do teorii performatywów Austina, a ponadto przeniósł na grunt nauki prawa warunki fortunności czynności konwencjonalnych.

W niniejszym artykule autorzy nie podejmują rozważań teoretycznych dotyczących samych performatywów w prawie. Podejmują jedynie próbę analizy charakteru prawnego zawiadomienia podatnika unormowanego w art. 70c O.p., wykorzystując narzędzia wypracowane przez Austina w teorii performatywnych aktów mowy oraz w świetle ustaleń teorii prawa.

## 2. Warunek wstępny zawiadomienia podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia

By performatyw był fortunny, a więc by wywarł zakładany skutek, wymaga się niekiedy, by spełnione były pewne warunki wstępne określające, w jakich okolicznościach można go skutecznie dokonać.

Z art. 70 § 1 pkt 6 oraz art. 70c O.p. wynika, że warunkiem wstępnym skutecznego zawiadomienia podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego jest wszczęcie tego postępowania. Zatem warunkiem wstępnym zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest wszczęcie postępowania karnego skarbowego. Dodatkowo musi istnieć związek pomiędzy podejrzeniem popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, objętego postanowieniem o wszczęciu postępowania, i niewykonaniem zobowiązania, którego dotyczy przedawnienie.

---

<sup>8</sup> Z. Ziemiński, op.cit., s. 76–79; por. też M. Gutowski, *O regułach dokonywania czynności prawnych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 8, s. 18.

Jednak nie zawsze wszczęcie postępowania karnego skarbowego będzie prowadziło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia mimo zawiadomienia podatnika w sposób wskazany w art. 70c O.p. Jak wynika z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 24 maja 2021 r.<sup>9</sup>, sądy administracyjne powinny badać, czy postępowanie karne skarbowe nie zostało wykorzystane instrumentalnie, jedynie w celu doprowadzenia do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. W konsekwencji, jeśli postępowanie karne skarbowe zostanie wszczęte jedynie we wspomnianym wyżej celu, nie wywrze ono skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Jak wskazał w uzasadnieniu przywołanej uchwały NSA, przyjęcie, że w wypadku, gdy organ wszczął postępowanie karne skarbowe dla uzyskania skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia, stanowiłoby nadużycie prawa. W konsekwencji przyjęcie, że w takiej sytuacji, poprzez samo wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, nastąpił skutek przewidziany w art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c O.p., stanowiłoby nadużycie tej instytucji, godzące w zasadę zaufania do organów państwa, a także zasadę praworządności, wynikające z art. 2 i art. 7 ustawy zasadniczej. Z tym wywoodem należy się w pełni zgodzić. Można jednak wskazać, że brak skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia mimo wszczęcia postępowania karnego skarbowego i zawiadomienia podatnika można też uzasadnić w oparciu o teorię performatywów. Wskazano wyżej, że w świetle tej teorii performatyw jest fortunny, a więc wywołuje zakładany skutek, pod warunkiem, że intencje i czyny uczestników są zgodne z celem zdarzenia. Postępowanie karne skarbowe ma swój cel normatywny. Jeśli zatem zostaje ono wszczęte, mimo że nie będzie miało służyć temu celowi, lecz jedynie doprowadzeniu do zawieszenia biegu terminu przedawnienia, intencje i czyny podmiotu wszczynającego postępowanie będą niezgodne z celem zdarzenia.

---

<sup>9</sup> I FPS 1/21, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 10, poz. 91.



W konsekwencji wszczęcie postępowania karnego skarbowego, będącego również performatywem, nie będzie fortunne. W konsekwencji także performatyw w postaci zawiadomienia dokonanego na podstawie art. 70c O.p. będzie należało uznać za niefortunny, a więc niewywierający skutku w sferze prawnej.

### 3. Działanie właściwej osoby zawiadamiającej podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia

Kolejnym warunkiem wywarcia przez performatyw skutków prawnych jest działanie właściwej osoby. Organ właściwy do zawiadomienia, od którego uzależniona jest skuteczność zawieszenia biegu przedawnienia, został wskazany w art. 70c O.p. Stanowi on, że takiego zawiadomienia dokonuje „organ podatkowy właściwy w sprawie zobowiązania podatkowego, z którego niewykonaniem wiąże się podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego”. Użyte w tym przepisie sformułowanie „organ właściwy” wydaje się kierować wykładnię tego przepisu do regulacji dotyczącej właściwości organów w sprawach podatkowych.

Pojęcie właściwości organów jest związane z zagadnieniami proceduralnymi, nie zaś materialnoprawnymi. Wyróżnia się właściwość rzeczową, właściwość miejscową oraz właściwość instancyjną. Właściwość rzeczowa organu to kompetencja do załatwiania określonej kategorii spraw administracyjnych<sup>10</sup>. Jest to zatem zdolność prawna organów podatkowych do prowadzenia określonej kategorii spraw. Można zatem stwierdzić, że „ażeby organ mógł wszcząć postępowanie w indywidualnej sprawie, musi on być powołany ustawowo do wykonywania zadań administracji państwowej w zakresie obejmującym ten rodzaj spraw, do których dana indywidualna sprawa należy”<sup>11</sup>. Z kolei właściwość miejscowa or-

---

<sup>10</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2000, s. 169.

<sup>11</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 73.

ganu to zdolność do załatwienia określonej sprawy indywidualnej należącej do jego właściwości rzeczowej, w powstałej na przypisanym temu organowi obszarze działania<sup>12</sup>. W końcu, właściwość instancyjna organu to zdolność prawna organu podatkowego do prowadzenia weryfikacji decyzji w toku instancji oraz w nadzwyczajnych trybach postępowania podatkowego.

Ze względu na to, że w przepisie art. 70c O.p. został użyty zwrot „organ właściwy”, w orzecznictwie sądowym zaakceptowano pogląd, że organem, który zawiadamia podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego, jest ten organ podatkowy, w którego właściwości w przywołanym powyżej znaczeniu pozostaje sprawa zobowiązania podatkowego, z którym jest związane przestępstwo lub wykroczenie skarbowe. Taki pogląd został wyrażony m.in. w wyroku NSA z dnia 5 czerwca 2017 r.<sup>13</sup> Stąd też sąd ten przyjął pogląd, że ze względu na to, iż w przepisie art. 70c jest mowa o organie podatkowym „właściwym w sprawie zobowiązania podatkowego”, w sytuacji, gdy toczy się postępowanie podatkowe, organem podatkowym dokonującym zawiadomienia jest ten organ, który jest właściwy w sprawie zobowiązania podatkowego w ramach prowadzonego przez niego postępowania. W konsekwencji przyjął on pogląd, że „jeżeli w sprawie określonego zobowiązania podatkowego toczy się postępowanie podatkowe (kontrolne), organem właściwym – na podstawie art. 70c [O.p. – przyp. Red.] – do zawiadomienia podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, w przypadku, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 1 tej ustawy, jest ten organ, który – jako właściwy – prowadzi postępowanie podatkowe (kontrolne) w sprawie tego zobowiązania podatkowego, z którym wiąże się wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe”. Jednocześnie stwierdził on, że „nawet gdyby w rozpoznawanej sprawie podatnik o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia został zawiadomiony przez naczelnika urzędu skarbowego, a nie dyrektora urzędu kontroli skarbowej – nie miałyby to istot-

<sup>12</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, op.cit., s. 174.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2017 r., I FSK 1838/15, Lex nr 2331594.

nego wpływu na wynik sprawy, gdyż celem regulacji art. 70c w zw. z art. 70 § 6 pkt 1 O.p. jest realizacja zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wymaga, aby podatnik wiedział, że jego zobowiązanie podatkowe nie przedawniło się z upływem ustawowego terminu, oraz znał przyczynę takiego stanu rzeczy, tzn. miał świadomość, że jest to wynikiem wszczęcia, sprecyzowanego pod względem przedmiotowym, postępowania karnego skarbowego wiążącego się z niewykonaniem tego zobowiązania. Fakt, że realizacja tej zasady miałaby miejsce wskutek działań naczelnika urzędu skarbowego zamiast dyrektora urzędu kontroli skarbowej prowadzącego postępowanie kontrolne w sprawie tego zobowiązania, stanowiłby wprawdzie uchybienie art. 70c O.p., lecz nie miałby istotnego wpływu na wynik sprawy w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) P.p.s.a., skoro zrealizowany zostanie materialny skutek zawiadomienia”. Pogląd ten budzi jednak poważne wątpliwości.

Przede wszystkim należy zauważyć, że wbrew twierdzeniu sądu dla skutecznego zawiadomienia podatnika, o którym mowa w art. 70c O.p., nie wystarczy, by jakikolwiek organ dokonał tej czynności, ponieważ funkcją tego przepisu jest realizacja zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wymaga, aby podatnik wiedział, że jego zobowiązanie podatkowe nie przedawniło się z upływem ustawowego terminu, oraz znał przyczynę takiego stanu rzeczy. Otóż, jak wskazano wyżej w przepisach art. 70 § 6 pkt 1 i 70c O.p., ustawodawca skonstruował performatyw. By był on skuteczny, tzn. by wywołał skutek prawny, który jest z nim powiązany, musi on zostać wykonany w sposób uregulowany w przepisie prawa. W tym wypadku, dla uznania, że dokonana czynność konwencjonalna wywarła swój skutek prawny, nie wystarczy, by została ona dokonana w jakikolwiek sposób, lecz musi zostać dokonana w sposób przewidziany przez prawo. Owo stwierdzenie sądu może tym bardziej dziwić, że nie miałyby on wątpliwości, iż nie doszło do skutecznego doręczenia pisma stronie, gdyby to doręczenie zostało dokonane przez inny organ niż właściwy, lub też w inny sposób niż przewidziany w Ordynacji podatkowej. Tymczasem również w tym ostat-

nim wypadku został unormowany performatyw, który – tak jak uregulowany w art. 70 § 6 pkt 1 i 70c O.p. – wykonany niezgodnie z unormowaną procedurą musi zostać uznany za nieskuteczny i w konsekwencji za niewywierający żadnych skutków w sferze prawnej, mimo że cel doręczenia pisma, czyli poinformowanie o czymś strony, zostanie zrealizowany.

W zacytowanym wyroku NSA ma miejsce wyraźne nawiązanie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie P 30/11, w którym orzekł on, że art. 70 § 6 pkt 1 O.p., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387 oraz z 2007 r. Nr 221, poz. 1650), w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 O.p., jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że art. 70 § 6 pkt 1 O.p. był niekonstytucyjny, gdyż nie nakazywał poinformowania podatnika o tym, że nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego lub karnego skarbowego. Jednocześnie stwierdził on, że „zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, żeby podatnik wiedział, czy jego zobowiązanie podatkowe przedawniło się, czy nie. W gestii ustawodawcy pozostaje natomiast wybór instrumentów, które to zapewnią. Realizacja celów postępowania podatkowego musi jednak odbywać się bez naruszania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

Artykuł 70c O.p. został rzeczywiście wprowadzony do systemu prawnego w tym celu, by doprowadzić przepis art. 70 § 6 pkt 1 do

---

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., P 30/11, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A” 2012, nr 7, poz. 81.

stanu zgodności z Konstytucją. Jednakże cel, w jakim ten przepis został uchwalony, nie może mieć wpływu na jego wykładnię i stosowanie. W szczególności nie można twierdzić, że możliwe jest poinformowanie podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia w jakikolwiek sposób, byle tylko informacja o tym fakcie dotarła do niego. O tym, kto i w jaki sposób powinien powiadomić podatnika, zdecydował bowiem ustawodawca. To zaś oznacza, że tylko wtedy zawiadomienie wywrze oczekiwany skutek prawny, gdy zostanie dokonane w sposób unormowany w ustawie.

Przechodząc do analizy zagadnienia podmiotu zawiadamiającego podatnika o wszczęciu postępowania karnego skarbowego, należy zwrócić uwagę, że został on wskazany poprzez odwołanie się do zobowiązania podatkowego. Artykuł 70c O.p. stanowi bowiem, że o zawieszeniu terminu przedawnienia zawiadamia organ podatkowy właściwy w sprawie zobowiązania podatkowego. Przepis ten nie posługuje się zwrotami powszechnie stosowanymi dla wyznaczenia właściwości organów podatkowych, w których wskazuje się, jaki organ jest właściwy czy to rzeczowo, czy to miejscowo dla rozstrzygnięcia w drodze aktu władczego o określonym podatku. Poprzez użycie sformułowania „właściwy dla zobowiązania podatkowego” ustawodawca nawiązał wyraźnie do sfery prawa materialnego oraz do stosunku materialnoprawnego, którego treścią jest właśnie zobowiązanie podatkowe. Stąd też dla rekonstrukcji normy wynikającej z art. 70c O.p. należy uwzględnić znaczenie terminu „zobowiązanie podatkowe”.

W myśl art. 5 O.p. zobowiązaniem podatkowym jest wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego. Jest to zatem prawny obowiązek zapłaty podatku<sup>15</sup>. W konsekwencji, po uwzględnieniu znaczenia terminu „zobowiązanie”, należy stwierdzić, że organem właści-

---

<sup>15</sup> Por. M. Kalinowski, *Kilka uwag o pojęciu obowiązku i zobowiązania podatkowego w ordynacji podatkowej z 1934 roku*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2012, nr 4; idem, *Pojęcie obowiązku i zobowiązania podatkowego w przepisach ogólnych prawa podatkowego w okresie powojennym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2013, nr 2.

wym do zawiadomienia podatnika jest ten organ, który występuje w stosunku podatkowoprawnym i który jest uprawniony do przyjęcia od podatnika zapłaty podatku. Jest to zresztą logiczne rozwiązanie normatywne, ponieważ to właśnie organ pozostający z podatnikiem w stosunku materialnoprawnym i mający uprawnienie do poboru podatku ma wiedzę o jego wysokości oraz dane dotyczące momentu powstania zobowiązania podatkowego. Ponadto to właśnie w jego gestii leży podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązku zapłaty podatku, a w wypadku przedawnienia zobowiązania – wygaśnięcie jego uprawnienie do dochodzenia należnej kwoty podatku.

Powyższe ustalenie każe skierować uwagę na przepisy normujące zakres kompetencji organów podatkowych, w szczególności zaś na przepisy art. 28 ust. 1 oraz art. 33 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>16</sup>, które normują kompetencje naczelników urzędów skarbowych oraz naczelników urzędów celno-skarbowych. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że pobór podatków należy wyłącznie do kompetencji naczelników urzędów skarbowych<sup>17</sup>. Natomiast kompetencji takich nie przyznano naczelnikom urzędów celno-skarbowych. Wprawdzie w świetle art. 33 wskazanej wyżej ustawy do ich kompetencji należy wykonywanie kontroli celno-skarbowej, czy też ustalanie i określanie podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności na podstawie odrębnych przepisów<sup>18</sup>, to jednak nie pozostają one w materialnoprawnym stosunku podatkowym z podatnikiem, którego treścią byłby obowiązek zapłaty podatku i skorelowane z nim prawo do otrzymania podatku.

W tym stanie należy stwierdzić, że jedynymi organami podatkowymi właściwymi do zawiadomienia podatnika, o którym mowa w art. 70c O.p., będą naczelnicy urzędów skarbowych, do których kompetencji należy pobór podatków<sup>19</sup>. Natomiast organami takimi

---

<sup>16</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm., dalej: u.k.a.s.

<sup>17</sup> Art. 28 ust. 1 pkt 1 u.k.a.s.

<sup>18</sup> Art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 u.k.a.s.

<sup>19</sup> Właściwość niektórych naczelników urzędów skarbowych do poboru podatków została w sposób szczególny uregulowana w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów

nie będą naczelnicy urzędów celno-skarbowych, którzy w oparciu o kompetencję wynikającą z art. 33 ust. 1 pkt 1 u.k.a.s. prowadzą kontrolę celno-skarbową, a w konsekwencji mogą też wydać decyzję w przedmiocie określenia zobowiązania podatkowego, lub też którzy w oparciu o kompetencję wynikającą z art. 33 ust. 1 pkt 2 wydają decyzje określające niektóre podatki. Wskutek tych okoliczności nie stają się one bowiem organami właściwymi dla zobowiązania podatkowego, a tym samym nie mają kompetencji do zawiadomienia podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego.

#### 4. Podmiot, wobec którego dokonywane jest zawiadomienie o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia

Dla swej skuteczności performatyw musi zostać dokonany nie tylko przez właściwą osobę, lecz również wobec właściwej osoby wskazanej w ustalonej procedurze. Artykuł 70c O.p. stanowi, że organ podatkowy zawiadamia podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Z brzmienia tego przepisu wynika zatem, że adresatem zawiadomienia powinien być podatnik. Niemniej w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżne poglądy. Według jednych zawiadomienie powinno być skierowane do samego podatnika. Natomiast według drugiego zawiadomienie powinno zostać skierowane do pełnomocnika, o ile podatnik ustanowił go w toczącym się postępowaniu.

Wobec pojawiających się rozbieżności kwestię tę rozstrzygnął NSA w uchwale z dnia 18 marca 2019 r.<sup>20</sup> Orzekł on, że „dla skuteczności zrealizowania obowiązku wynikającego z art. 70c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r.

---

Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 2055 ze zm.).

<sup>20</sup> I FPS 3/18, Lex nr 2633666.

poz. 613 ze zm.) zawiadomienie, o którym mowa w tym przepisie, należy doręczyć pełnomocnikowi, który został ustanowiony w postępowaniu kontrolnym lub podatkowym, nawet jeżeli zawiadomienia tego dokonuje organ podatkowy, przed którym nie toczy się żadne postępowanie z udziałem pełnomocnika strony. Natomiast uchybienie w realizacji powyższego obowiązku winno być traktowane jako brak ziszczenia się materialnoprawnego skutku przewidzianego w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej”. W uzasadnieniu tej uchwały NSA wskazał, że jeżeli naczelnik urzędu skarbowego doręczy zawiadomienie podatnikowi (a nie pełnomocnikowi), to nie dochodzi do zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Nie ma przy tym znaczenia to, że organ zawiadamiający nie prowadzi jednocześnie postępowania kontrolnego. Charakter pełnomocnictwa (ogólne lub szczególne) nie ma wpływu na obowiązek zawiadomienia pełnomocnika. Pominięcie pełnomocnika przy doręczeniu zawiadomienia wywołuje natomiast takie same skutki jak pominięcie strony. Zgodnie z art. 240 § 1 pkt 4 O.p. jest to podstawa do wznowienia postępowania. Podatnik, którego sprawa została rozstrzygnięta decyzją ostateczną, ma miesiąc na złożenie wniosku o wznowienie postępowania. Wznowienie postępowania i w konsekwencji uchylenie decyzji nie są możliwe po upływie terminu przedawnienia. W odniesieniu do spraw toczących się przed sądami administracyjnymi omawiane uchybienie jest podstawą do uchylenia decyzji przez sąd.

Powyższy pogląd NSA może budzić wątpliwości. Jak będzie o tym mowa w dalszej części artykułu, zawiadomienie, o którym mowa w art. 70c O.p., jest czynnością materialno-techniczną. Natomiast w obowiązującym stanie prawnym procedura dokonywania takich czynności nie została unormowana. W szczególności nie została przyjęta zasada, w myśl której do wykonywania tych czynności należy stosować przepisy procedury administracyjnej, czy też podatkowej. Tymczasem w świetle art. 136 O.p. pełnomocnik strony to instytucja prawa procesowego. Pełnomocnik jest bowiem upoważniony do działania za stronę w ramach toczących się postępowań<sup>21</sup>. Tymczasem zawiadomienie podatni-

---

<sup>21</sup> Pomijamy tutaj pełnomocnika do podpisywania deklaracji, o którym mowa w art. 80a O.p.



ka, o którym mowa w art. 70c O.p., odbywa się poza postępowaniem podatkowym, w którym podatnik jest stroną. Stąd też jedynym wytłumaczeniem dla przywołanego wyżej poglądu NSA byłoby powołanie się na to, że stosowanie norm postępowania podatkowego wobec podatnika gwarantuje mu lepszą ochronę prawną jego interesów.

## 5. Treść, forma i czas zawiadomienia o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia

By performatyw był skuteczny, musi zostać wykonany w sposób wskazany w ustalonej procedurze. W szczególności może ona określać treść wypowiedzenia performatywnego, której zachowanie zapewnia osiągnięcie przewidzianego skutku. Stąd też kolejnym zagadnieniem, które należy poddać analizie w procesie badania zawiadomienia, o którym mowa w art. 70c Ordynacji podatkowej, jako performatywu, to właśnie jego treść. Ze wskazanego przepisu wynika, że powinno to być zawiadomienie podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Jednakże art. 70 § 6 pkt 1 O.p. stanowi, że „bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony. Z tego przepisu wynika zatem, że podatnik powinien uzyskać wiedzę o wszczęciu postępowania karnego skarbowego. Mogłoby się zatem wydawać, że treść obu przepisów nie została zharmonizowana. W pierwszym z nich jest bowiem mowa o zawiadomieniu o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia, w drugim zaś jest mowa o wszczęciu postępowania karnego skarbowego. Stąd też w literaturze wskazuje się, że ową sprzeczność należy usuwać przy uwzględnieniu treści przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie P 30/11. Właśnie przepis art. 70c Ordynacji podatkowej oddaje istotę stanowiska zawartego w tym wyroku, a tym samym to na

jego podstawie powinien działać organ podatkowy<sup>22</sup>. Ten ostatni wniosek należy uznać za słuszny. To właśnie w art. 70c Ordynacji podatkowej nałożony został obowiązek skierowania do podatnika informacji, z którą jest związany skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Ponadto ten ostatni przepis odwołuje się do art. 70 § 6 pkt 1 analizowanego aktu, co pozwala na przyjęcie poglądu, że uzupełnia on ten ostatni przepis poprzez uregulowanie treści zawiadomienia. Skoro, jak stanowi art. 70c Ordynacji podatkowej, organ jest zobowiązany do zawiadomienia podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia w przypadku, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 1, to musi powiadomić podatnika, to z treści tego zawiadomienia powinno wynikać, jakie zdarzenie spowodowało jeden ze wskazanych skutków.

Ze względu na to, że wskutek zawiadomienia podatnik powinien uzyskać wiedzę o swej sytuacji prawnej, ze skierowanej do niego informacji powinno wynikać, kiedy doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia, a także jakiego zobowiązania i jakiego roku podatkowego dotyczy zawieszenie biegu terminu przedawnienia. Oczywiście organ podatkowy może również wskazać, kiedy zostało wszczęte postępowanie karne skarbowe, choć ta informacja wynika *implicite* z zawiadomienia, w którym organ jest zobowiązany do wskazania momentu, od którego termin przestał biec. Organ może też wskazywać, za jaki rok zostało wszczęte postępowanie karne skarbowe oraz jakiego zobowiązania dotyczy, choć i w tym wypadku informacje te mogą *implicite* wynikać z zawiadomienia, ponieważ organ jest zobowiązany do wskazania zobowiązania podatkowego, którego dotyczy zawieszenie biegu terminu przedawnienia, oraz roku, za który podatek wynikający z tego zobowiązania jest należny.

Powyżej analizowana kwestia stała się w 2018 r. przedmiotem uchwały NSA<sup>23</sup>. Orzekł on, że zawiadomienie podatnika dokonane na podstawie art. 70c O.p., informujące, że z określonym co do daty dniem, na skutek przesłanki z art. 70 § 6 pkt 1 O.p.,

---

<sup>22</sup> *Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, red. B. Brzeziński, M. Kallinowski, A. Olesińska, Gdańsk 2017, s. 412.

<sup>23</sup> Uchwała NSA z dnia 18 czerwca 2018 r., I FPS 1/18, CBOSA.

nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego podatnika za wskazany okres rozliczeniowy, jest wystarczające do stwierdzenia, że nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia tego zobowiązania na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 O.p. Natomiast z treści tej uchwały wynika, że samo wskazanie, iż do zawieszenia biegu terminu przedawnienia doszło w związku z wystąpieniem przesłanki, o której mowa w art. 70 § 6 pkt 1 O.p., nie jest wystarczające i nie chroni dostatecznie praw podatnika. Niewątpliwie w świetle zaprezentowanych wyżej rozważań uchwałę tę należy uznać za w pełni trafną.

W przepisie art. 70c O.p. nie została wskazana forma, w jakiej organ podatkowy powinien zawiadomić podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego. Stąd też w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się początkowo poglądy, w myśl których dla zawieszenia biegu przedawnienia nie ma znaczenia forma, w jakiej podatnik zostanie powiadomiony o tym fakcie. Stąd też uznawano, że wystarczy, iż w aktach postępowania podatkowego znajduje się postanowienie o wszczęciu postępowania karnego skarbowego, lub też przedstawienie podatnikowi zarzutu w tym postępowaniu, by można było uznać, że doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia<sup>24</sup>.

W świetle art. 70c Ordynacji podatkowej nie powinno ulegać wątpliwości, że dla wywarcia skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia nie jest wystarczające powzięcie przez podatnika wiedzy z jakiegokolwiek źródła. Przepis ten wymaga bowiem, by podatnik został zawiadomiony o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia, a jednocześnie, by to organ właściwy dla zobowiązania podatkowego zawiadomił podatnika. Nie rozwiązuje to jednak problemu, jaką formę powinno przybrać to zawiadomienie. Wydaje się, że rozstrzygając ten problem, należy w pierwszej kolejności ustalić, jaki charakter ma samo zawiadomienie.

---

<sup>24</sup> Por. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 maja 2015 r., I SA/Łd 1235/14, CBOSA.

Analizując różne prawne formy działania administracji, należy przyjąć, że zawiadomienie, o którym mowa w art. 70c Ordynacji podatkowej, spełnia kryteria pozwalające na uznanie go za czynność materialno-techniczną<sup>25</sup>. Jednak to ustalenie nie wydaje się przybliżać do odpowiedzi na postawione powyżej pytanie o formę zawiadomienia. Czynności takie mają charakter niesformalizowany, gdyż akty prawa powszechnego nie regulują procedury ich dokonywania<sup>26</sup>. Wydaje się jednak, że trzeba przyjąć, iż w procesie ich dokonywania należy kierować się pewnymi ogólnymi zasadami prawa administracyjnego, w tym zasadą pisemności. Stąd też należałoby uznać, że zawiadomienie, o którym mowa w art. 70c Ordynacji podatkowej, powinno przybrać formę pisemną. Z tych samych przyczyn należałoby przyjąć, że zgodnie z zasadą oficjalności doręczeń doręczenie zawiadomienia powinno nastąpić w sposób uregulowany w art. 144 i nast. Ordynacji podatkowej.

Pozostaje do rozważenia, jaki skutek wywiera prawidłowe zawiadomienie podatnika o wszczęciu postępowania karnego skarbowego. Otóż przepis art. 70 § 6 pkt 6 stanowi, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania. Z brzmienia tego przepisu wynika, że bieg terminu ulega zawieszeniu z dniem wszczęcia postępowania karnego skarbowego. Z drugiej jednak strony w przepisie jest mowa o wszczętym postępowaniu, o którym podatnik został powiadomiony. To zaś mogłoby sugerować, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia następuje z chwilą spełnienia dwóch warunków: wszczęcia postępowania karnego skarbowego i zawiadomienia o tym fakcie podatnika. Jednakże jednoznaczne brzmienie przepisu, który wiąże moment zawieszenia biegu terminu

---

<sup>25</sup> Por. Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawo-Ekonomiczne” 1987, t. 39, s. 43.

<sup>26</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 29 marca 2001 r., II SA 3404/00, Lex nr 48084.

przedawnienia z wszczęciem postępowania karnego skarbowego, każe inaczej spojrzeć na znaczenie zawiadomienia podatnika. Przepis art. 70c Ordynacji podatkowej określił dla organu podatkowego termin *ad quem* dla dokonania zawiadomienia. Zgodnie z nim powinno ono nastąpić najpóźniej z upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 i 1a. Stąd też należy uznać, że wprowadzenie zawieszenia biegu terminu przedawnienia następuje zawsze z chwilą wszczęcia postępowania karnego skarbowego, a zawiadomienie stanowi warunek zawieszający. Jeśli zatem nastąpi we właściwym terminie zawiadomienie, termin będzie spoczywał od dnia wszczęcia postępowania karnego skarbowego. Jeśli zaś organ nie zawiadomi w tym terminie podatnika, skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia nie nastąpi.

Analizując termin *ad quem* wyznaczony w art. 70c O.p., należy zwrócić uwagę na to, że nie ma w nim mowy o faktycznym terminie przedawnienia zobowiązania podatkowego. Ten wynosi bowiem pięć lat i jest liczony od końca roku podatkowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Jednak na okres przedawnienia mają wpływ różne zdarzenia, które mogą przerwać bieg tego terminu lub spowodować zawieszenie jego biegu. Te okoliczności nie będą miały jednak wpływu na termin, do którego organ podatkowy jest zobowiązany do zawiadomienia podatnika, o którym mowa w art. 70c O.p. Wyznaczając ten termin w przepisie art. 70c, odwołano się jedynie do terminu z art. 70 § 1 i 1a O.p. Natomiast te ostatnie przepisy, wyznaczając termin przedawnienia, nie odwołują się do regulacji dotyczących ich przerwania, czy też zawieszenia. Następuje to dopiero w kolejnych przepisach, tj. w art. 70 i nast. O.p. To zaś oznacza, że termin, do którego podatnik powinien zostać powiadomiony o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego, wynosi zawsze pięć lat od końca roku podatkowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

## 6. Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że mimo iż zarówno orzecznictwo, jak i dogmatyka prawa podatkowego umiarkowanie wykorzystują dorobek teorii prawa w zakresie performatywów, to zastosowanie tej teorii do analizy instytucji zawiadomienia podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego wspomaga proces wykładni i stosowania prawa. Uświadamia interpretatorowi tekstu prawnego, że czynność konwencjonalna tylko wtedy może wywrzeć skutki w sferze prawnej, gdy zostanie dokonana precyzyjnie, w pełnej zgodzie z procedurą ustanawiającą performatyw. Niedopełnienie choćby jednego jej elementu powoduje, że performatyw jest niefortunny, a w konsekwencji nie można przypisać mu normatywnego sensu polegającego na zmianie rzeczywistości prawnej.

Zastosowanie tej teorii ułatwiło również wyselekcjonowanie tych wszystkich elementów, które mają istotne znaczenie dla ustalenia, czy dana czynność konwencjonalna została dokonana fortunnie, a więc czy w efekcie wywarła skutki w prawie. W świetle art. 70c O.p. do tych elementów należą:

1. warunek wstępny w postaci wszczęcia postępowania karnego skarbowego, którego celem ma być ustalenie, czy doszło do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego, nie zaś doprowadzenie do zawieszenia biegu terminu przedawnienia;
2. zawiadomienie przez organ, do którego kompetencji należy pobór podatku, o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia;
3. zawarcie w zawiadomieniu informacji, że doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego;
4. sporządzenie zawiadomienia w formie pisemnej, a następnie doręczenie pisma podatnikowi zgodnie z zasadami unormowanymi w art. 144 O.p.;
5. doręczenie zawiadomienia podatnikowi najpóźniej w terminie 5 lat od końca roku podatkowego, w którym upłynął termin płatności podatku;

6. skierowanie zawiadomienia bezpośrednio do podatnika.

Niespełnienie którejkolwiek z tych przesłanek spowoduje, że dokonana czynność zawiadomienia nie wywrze skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

## STRESZCZENIE

### Zawiadomienie podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego w świetle teorii performatywów

W myśl art. 70 § 6 pkt 1 O.p. bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania. Natomiast zagadnienie zawiadomienia podatnika, o którym mowa w tym przepisie, zostało unormowane w art. 70c O.p. Przepis ten stanowi, że organ podatkowy właściwy w sprawie zobowiązania podatkowego, z którego niewykonaniem wiąże się podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, zawiadamia podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Przedmiotem artykułu jest analiza tego ostatniego przepisu. Autorzy podejmują próbę ustalenia, jaki organ oraz w jaki sposób powinien powiadomić podatnika o nierozpoczęciu lub zawieszeniu biegu terminu przedawnienia. Przy tym w procesie analizy podjęto próbę wykorzystania teorii performatywów. Okazało się, że zastosowanie tej teorii do analizy instytucji zawiadomienia podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego wspomogło istotnie proces wykładni przepisu art. 70c O.p. Ułatwiło bowiem wyselekcjonowanie tych wszystkich elementów, które mają istotne znaczenie dla ustalenia, czy czynność konwencjonalna, jaką jest zawiadomienie podatnika, została dokonana fortunnie, a więc czy w efekcie wywarła skutki w prawie. W świetle art. 70c Ordynacji podatkowej do tych elementów należą:

1. warunek wstępny w postaci wszczęcia postępowania karnego skarbowego, którego celem ma być ustalenie, czy doszło do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego, nie zaś doprowadzenie do zawieszenia biegu terminu przedawnienia;
2. zawiadomienie przez organ, do którego kompetencji należy pobór podatku, o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia;

3. zawarcie w zawiadomieniu informacji, że doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego;
4. sporządzenie zawiadomienia w formie pisemnej, a następnie doręczenie pisma podatnikowi zgodnie z zasadami unormowanymi w art. 144 i nast. Ordynacji podatkowej;
5. doręczenie zawiadomienia podatnikowi najpóźniej w terminie 5 lat od końca roku podatkowego, w którym upłynął termin płatności podatku;
6. skierowanie zawiadomienia bezpośrednio do podatnika.

Niespełnienie którejkolwiek z tych przesłanek powoduje, że dokonana czynność zawiadomienia nie wywiera skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia.

**Słowa kluczowe:** przedawnienie zobowiązania podatkowego; zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego; zawiadomienie podatnika o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia; teoria performatywów

## SUMMARY

Notification to the taxpayer of the suspension of the limitation period as a result of the commencement of fiscal criminal proceedings in the light of performative theory

According to Art. 70 § 6 point 1 of the Act of August 29, 1997, the Tax Ordinance, the limitation period for a tax liability does not start, and a started one is suspended on the date of initiation of proceedings in matters of a revenue offence or a revenue petty offence of which the taxpayer has been notified, provided that the suspicion of the offence or petty offence is linked with the non-performance of the obligation. On the other hand, the issue of notifying the taxpayer referred to in that provision has been regulated in Art. 70c of this act. This provision provides that the tax authority competent for the tax obligation, of which the failure to fulfill results in a suspicion of committing a fiscal offence or a fiscal petty offence, shall notify the taxpayer that the period of limitation of the tax obligation has not begun to run or has been suspended and of the fact that the period of limitation will begin to run or will continue to run after the lapse of the suspension period.

The subject of the article is the analysis of the latter provision. The authors attempt to determine which authority and how should notify the taxpayer of the non-start or suspension of the limitation period. At the same time, in the process of analysis, an attempt was made to use the theory of performatives. It turned out that the application of this



theory to the analysis of the notification of the suspension of the limitation significantly supported the process of interpreting the provision of Art. 70c of the Tax Ordinance Act. It made it easier to select all those elements that are important for determining whether the conventional act, which is the notification of the taxpayer, was made fortuitously, and thus whether it had effects in law. In the light of Art. 70c of the Tax Ordinance, these elements include:

1. a precondition, which is the initiation of penal proceedings, the purpose of which is to determine whether a fiscal offence or a fiscal petty offence has been committed and not to suspend the running of the limitation period;
2. notification by the authority competent to collect the tax of the suspension of the limitation period;
3. including in the notification information that the limitation period has been suspended as a result of the initiation of penal proceedings;
4. preparation of the notification in writing, and then delivery of the letter to the taxpayer in accordance with the rules set out in art. 144 et seq. Tax Ordinance Act;
5. delivery of the notification to the taxpayer no later than 5 years from the end of the tax year in which the tax payment deadline expired;
6. directing the notification directly to the taxpayer.

Failure to meet any of these conditions means that the notification act has no effect in the form of a suspension of the limitation period.

**Keywords:** limitation of the tax liability; suspension of the limitation period of the tax liability; notification of the taxpayer about the suspension of the limitation period; theory of performatives

## BIBLIOGRAFIA

- Austin J.L., *How to Do Things with Words*, Oxford 1962.
- Gutowski M., *O regułach dokonywania czynności prawnych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 8.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2000.
- Kalinowski M., *Kilka uwag o pojęciu obowiązku i zobowiązania podatkowego w ordynacji podatkowej z 1934 roku*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2012, nr 4.

- Kalinowski M., *Pojęcie obowiązku i zobowiązania podatkowego w przepisach ogólnych prawa podatkowego w okresie powojennym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2013, nr 2.
- Kmieciak Z., *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, t. 39.
- Łukomski Ł., *Skuteczność formalna i materialna performatywu*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2015, nr 75.
- Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, red. B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, Gdańsk 2017.
- Patryas M., *Performatywy w prawie*, Poznań 2005.
- Ziemiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.



*Karol Dąbrowski*

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

karol.dabrowski@mail.umcs.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>

## Żandarmeria w Wielkim Księstwie Badenii w latach 1829–1848

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.022>

### 1. Wstęp

Podejmowane w polskiej literaturze rozważania na temat historii europejskich formacji policyjnych lub szerzej: powszechnej historii bezpieczeństwa warto konkretyzować na przykładach mniejszych państw Europy. Dzięki obrazom czerpanym z przeszłości łatwo jest bowiem tłumaczyć studentom i studentkom cywilizacyjne tło przemian strukturalnych służb ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz genezę ich modeli organizacyjnych. Tym sposobem badania, szczególnie archiwalne, wspierają proces dydaktyczny. Interesującą egzemplifikacją – zdaniem piszącego te słowa – są dzieje służb policyjnych państw niemieckich, gdyż na podstawie źródeł i literatury można dostrzec kształtowanie się formacji scentralizowanych i zmilitaryzowanych oraz modelu podwójnego podporządkowania służb. Temu opisowi odpowiadają oddziały żandarmeryjne, wobec których uprawnienia wykonywały resort wojny oraz resort spraw wewnętrznych, wraz z resortem skarbu.

Przedmiotem podjętych badań będą dlatego dzieje żandarmerii cywilnej (a więc nie wojskowej) od momentu powstania do Wiosny Ludów, czyli początkowego okresu funkcjonowania tej formacji w państwach niemieckich. Posługując się metodą analizy źródeł archiwalnych, drukowanych oraz literatury, szukano odpowiedzi na pytania o motywy jej powołania, organizację oraz praktykę funkcjonowania. Zamierzano zarazem sprawdzić, w jakim zakresie normatywny zakres kompetencji ówczesnych służb był kształtowany pod wpływem nauki o policji oraz czy źródła archiwalne potwierdzą funkcjonowanie w praktyce, przypisywanego formacjom żandarmeryjnym, modelu dualnej podległości<sup>1</sup>. Postawiono również hipotezę, że szeroko zakrojone, deklaratywne cele polityki państwa, zmierzające za pomocą służb policyjnych do realizacji eudajmonistycznej doktryny dobrobytu mieszkańców, w praktyce sprowadzały się do represji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Byłyby w tej mierze po prostu kontynuacją wczesnonowożytnych kierunków polityki feudalnej władzy, narzędziem dyscyplinowania społeczeństwa i utrzymywania go w posłuchu wobec władzy<sup>2</sup>.

Wytypowano Wielkie Księstwo Badenii ze względu na specyficzne położenie geograficzne na południu Niemiec, graniczenie z Francją i rolę odgrywaną w historii niemieckiego konstytucjonalizmu. Konstytucja Badenii z 1818 r. stanowiła bowiem próbę

---

<sup>1</sup> K.P. Marczuk, *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach basenu Morza Śródziemnego*, Toruń 2009, s. 39.

<sup>2</sup> P. Blickle, *Beschwerden und Polizeien. Die Legitimation des modernen Staates durch Verfahren und Normen*, w: *Gute Policey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, red. P. Blickle, Frankfurt am Main 2003, s. 549–568; A. Holenstein, „Gute Policey” und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime. Das Fallbeispiel der Markgrafschaft Baden (-Durlach), t. 1, Tübingen 2003, s. 19–21; P. Kissling, „Gute Policey” im Berchtesgadener Land. Rechtsentwicklung und Verwaltung zwischen Landschaft und Obrigkeit 1377 bis 1803, Frankfurt am Main 1999, s. 12; H. Maier, *Polizei als politische Theorie zu Beginn der Frühneuzeit*, w: *Gute Policey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, red. P. Blickle, P. Kissling, R. Schmidt, Frankfurt am Main 2003, s. 579; W. Wüst, *Die „gute” Policey im Reichskreis. Zur frühmodernen Normensetzung in den Kernregionen des Alten Reiches*, t. 1: *Die „gute” Policey im Schwäbischen Reichskreis, unter besonderer Berücksichtigung Bayerisch-Schwabens*, Berlin 2001, s. 13–63.

pogodzenia monarchizmu z liberalizmem<sup>3</sup>. Recepcja francuskiego prawa i stworzenie na bazie Kodeksu Napoleona badeńskiego „Landrechtu” nadały badeńskiej praktyce prawno-ustrojowej swoisty koloryt<sup>4</sup>. Do tego dochodziło policyistyczne, w zasadzie postabsolutystyczne, postrzeganie policji, administracji i sądownictwa<sup>5</sup>. Ambiwalentne tradycje Badenii: demokratyczna i monarchiczna czynią obraz tego landu interesującym. Nie bez znaczenia były również względy dydaktyczne, gdyż instrukcja dla żandarmerii badeńskiej wydana w 1829 r. stanowi wartościowe źródło w procesie nauczania powszechnej historii bezpieczeństwa.

W literaturze tematyka badeńskiej żandarmerii została podjęta przede wszystkim przez trzech autorów: Felixa Selgerta, Manfreda Teufela i Bernda Wirsinga<sup>6</sup>. W przeciwieństwie do nich wykorzystałem inne archiwalia, skupiłem się na regulacjach normatywnych oraz starałem się ukazać socjologiczny obraz szeregowego żandarma w pierwszym okresie istnienia tej formacji.

## 2. Idea tworzenia formacji żandarmeryjnych

Geneza żandarmerii cywilnej wiąże się z upadkiem feudalizmu. Dawniej odpowiedzialność za bezpieczeństwo wewnątrz państwa spoczywała na organach monarszych i strukturach feudalnych,

---

<sup>3</sup> H. Fenske, *175 Jahre badische Verfassung*, Karlsruhe 1993, s. 9–23.

<sup>4</sup> H. Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzipis der Exekutive*, Tübingen 1991, s. 310; A. Rabaa, *Die Ehe als Rechtsinstitut im Badischen Landrecht von 1810. Unter besonderer Berücksichtigung der gesellschaftlichen Entwicklungen im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2011, s. 46–59.

<sup>5</sup> O „permanentnym” dla państwa dziewiętnastowiecznego konflikcie między sądownictwem a administracją: A. Funk, *Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848–1914*, Frankfurt–New York 1986, s. 32–33.

<sup>6</sup> F. Selgert, *The Implementation of Administrative and Legal Reforms in the German State of Baden*, Mannheim 2012; M. Teufel, *Die südwestdeutsche Polizei im Obrigkeits- und Volksstaat. Daten – Fakten – Strukturen: 1807–1932. Zur Geschichte der Polizei in Baden, Württemberg und Hohenzollern, Holzkirchen* 1999; B. Wirsing, *Die Geschichte der Gendarmeriekorps und deren Vorläuferorganisationen in Baden, Württemberg und Bayern, 1750–1850*, Konstanz 1991.

inaczej w miastach, a inaczej na prowincji. W miastach obowiązek utrzymania bezpieczeństwa nakładano na korporacje kupieckie, rzemieślnicze i władze miejskie, które utrzymywały strażę; na prowincji – na panów feudalnych świeckich i duchownych, gromady wiejskie, korzystające z instytucji samopomocy.

Dla państw niemieckich wzorce organizacji służb żandarmeryjnych przyszły z Francji. W czasie rewolucji francuskiej zlikwidowano oddziały *Maréchaussées*, a w ich miejsce w 1791 r. powołano *Gendarmerie nationale*<sup>7</sup>. Za panowania Napoleona uformowano żandarmerię w osobny korpus. Wzorec francuski był oparty na scentralizowanych służbach operujących na terenach pozamiejskich, rekrutujących funkcjonariuszy spośród żołnierzy. Dla państw niemieckich było to o tyle korzystne, że tą formacją zastępowano zanikające struktury feudalne, a proces ten przebiegał paralelnie do recepcji prawa francuskiego i wdrażania przepisów paszportowych<sup>8</sup>. W 1812 r. utworzono żandarmerię w Prusach i Bawarii, a w 1823 r. w Wirtembergii<sup>9</sup>. W przeciwieństwie do żandarmerii francuskiej, żandarmi – jak w Badenii – nie byli skoszarowani i żyli indywidualnie wraz z rodzinami. Koncentracja służb policyjnych w koszarach była za to typowa dla Prus<sup>10</sup>.

Formacje typu żandarmeryjnego rozumiano jako państwowe, zmilitaryzowane formacje policyjne, stanowiące pierwotnie część regularnego wojska, oddelegowane do utrzymania porządku publicznego wewnątrz państwa w czasie pokoju, z możliwością wcie-

---

<sup>7</sup> *Loi du 16 février 1791 relative à l'organisation de la Gendarmerie nationale*, <https://www.force-publique.net/1791/02/16/loi-du-16-fevrier-1791/> (dostęp: 16.07.2023 r.).

<sup>8</sup> C. Emsley, *Gendarmes and the State in Nineteenth-century Europe*, New York 1999, s. 1–9; H. Reinke, *German Police until 1918*, w: *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, red. G. Bruinsma, D. Weisburd, New York 2014, <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-5690-2-453>; Z. Segal, *The Futile Attempt to Limit Movement: The Gendarmerie in the 19<sup>th</sup>-century mid-sized German States*, <https://securityhistorynetwork.com/2022/09/14/segal-movement-gendarmerie-19century/> (dostęp: 16.07.2023 r.); R. Zauberman, *The French Gendarmerie: crossing sociological and historical perspectives*, „Crime, Histoire & Sociétés” 2001, t. 5, nr 2, s. 149–156.

<sup>9</sup> Bayerisches Hauptstaatsarchiv, 2.5.3.4.1.1 Gendarmeriekorpskommando 1, sygn. BayHStA Gendarmerie-Korps-Kommando 566 (dane z inwentarza archiwalnego). Szczegóły opisał B. Wirsing.

<sup>10</sup> C. Emsley, op.cit., s. 208 i n.

lenia do macierzystych oddziałów na czas wojny. Innymi słowy: żandarmeria to służba wojskowa pełniąca funkcje policji cywilnej. Ściagała ona nie tylko przestępstwa (policja bezpieczeństwa), ale i delikty administracyjne (policja administracyjna) oraz pełniła funkcje pomocnicze dla wymiaru sprawiedliwości (policja sądowa)<sup>11</sup>. Współcześnie, jak w Polsce, miano żandarmerii rezerwuje się dla służb czysto wojskowych, tj. policji wojskowej<sup>12</sup>.

### 3. Utworzenie żandarmerii w Badenii

Koniec feudalizmu zmienił wewnętrzną sytuację Badenii w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Działalność miejskich straży, samopomocy i zaangażowanie oddziałów wojskowych stało się niewystarczające. Zmagania koalicji z rewolucyjną Francją spowodowały, że w tej części Europy „wzrosła ilość dezertorów, zwolnionych żołnierzy, a także włóczęgów z wszystkich terytoriów feudalnych”<sup>13</sup>. Wielki książę Karol Ludwik Fryderyk powierzył zadania z zakresu bezpieczeństwa huzarom. Mieli oni jednak opinię niewykształconych, niezdiscyplinowanych, samowolnych i skorpumpowanych. Miasta musiały poza tym utrzymywać oddziały *Hatschiere*, a w części rejonów Badenii służyli strzelcy (*Jäger*) i konni strażnicy (*Landreuter*). Określano ich mianem „publicznej straży bezpieczeństwa” (*öffentliche Sicherheitswache*). Do patrolowania wykorzystywano też oddziały wojskowe<sup>14</sup>. Oprócz nich działali urzędnicy policyjni i celni zwani gwardzistami (*Polizeigardisten*) oraz urzędnicy akcyzowi okreśłani mianem służby nadzoru<sup>15</sup>. Nazewnictwo nie było ustalone i niekiedy urzędników ak-

---

<sup>11</sup> D. Nawrot, *Początki żandarmerii wojskowej na ziemiach polskich*, „Przełęcz Historyczno-Wojskowy” 2020, nr 1, s. 12–3.

<sup>12</sup> K.P. Marczuk, op.cit., s. 21.

<sup>13</sup> L. Müller, *Die Gründung der Badischen Gendarmerie 1829*, [https://www.karlsruhe.de/b1/stadtgeschichte/blick\\_geschichte/blick82/aufsatz2.de](https://www.karlsruhe.de/b1/stadtgeschichte/blick_geschichte/blick82/aufsatz2.de) (dostęp: 20.12.2020 r.).

<sup>14</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 236, Badisches Innenministerium, sygn. 2147-2149, 2168 i 2181.

<sup>15</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 236, Badisches Innenministerium, sygn. 2198, 2206 i 2208-2210.



cyzowych również nazywano gwardzistami. Zajmowali się oni w szczególności zwalczaniem nielegalnego wyszynku alkoholu. Dla przykładu, na forum drugiej izby badenkiego zgromadzenia stanowego (parlamentu) mówiono o problemach z regulacją wazwienia piwa i przede wszystkim zakazie nocnej produkcji alkoholu. Padły wówczas słowa sarkastycznie popierające ów zakaz, że „w nocy nie powinno się transportować żadnych towarów, ponieważ wtedy nie ma gwardzistów na ulicach”<sup>16</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, funkcje administracyjne i sądowe służb nie były ze sobą skoordynowane. Brakowało jednej instytucji, która wykonywałaby funkcje wspólnie rozumianej policji.

Dyskusja nad reformą służb policyjnych była prowadzona w kręgach urzędniczych od roku 1808. Nie było zgody co do rozdziału wojska i policji oraz zadań służb. Krytykowano organizację gwardzistów i *Hatschiere*. Na dodatek „w Badenii wyostrzał się problem bezpieczeństwa z powodu napływu włóczęgów (wagabundów) ze Szwajcarii”<sup>17</sup>. Podniesiono jedynie liczbę gwardzistów policyjnych z 143 do 211, co i tak – biorąc pod uwagę obszar Wielkiego Księstwa – było liczbą niewystarczającą.

3 października 1829 r. Ludwik I wydał edykt o organizacji korpusu żandarmerii<sup>18</sup>. Wielki książę ogłosił, że „dzięki wieloletniemu doświadczeniu” doszedł do przekonania o konieczności „uchylenia dotychczas istniejącego powiązania między służbą nadzoru policyjnego a celno-akcyzowego”, z poszanowaniem znaczenia obu gałęzi administracji i nadzoru. Interesujące były motywy wydanego edyktu. Wielki książę mówił o „dokładnej obserwacji” realiów, „stałej trosce” o kraj, „ważnym porównaniu z takimiż urządzeniami w państwach sąsiedzkich” oraz „ułatwieniu w ruchu służbowym z urzędami państw sąsiedzkich”.

---

<sup>16</sup> *Verhandlungen der Stände-Versammlung des Großherzogtums Baden im Jahr 1833*, Karlsruhe 1833, s. 310.

<sup>17</sup> B. Wirsing, op.cit., s. 118.

<sup>18</sup> „Großherzoglich-Badisches Staats- und Regierungs-Blatt” 1829, nr 20, s. 149. Przedruk: „Großherzoglich-Badisches Staats- und Regierungs-Blatt” 1829, nr 23, s. 179. Skrót: „Freiburger Zeitung” 1829, nr 290 z 17 października 1829 r., s. 1473. Oryginał z podpisem wielkiego księcia: Generallandesarchiv Karlsruhe, zespoły: 60 Geheimes Kabinett, sygn. 1188 i 236 Badisches Innenministerium, sygn. 8086.

### 3. Organizacja i zadania żandarmerii

Żandarmeria miała być „uzbrojonym, militarnie zorganizowanym korpusem”, sformowanym na wzór wojskowy. Zgodnie z art. 2 edyktu miała liczyć: jednego oficera sztabowego (komendanta), sześciu oficerów, sześciu wachmistrzów, czterdziestu podoficerów (brygadierów), 165 gminnych żandarmów, czyli łącznie 218 funkcjonariuszy<sup>19</sup>. Dzieliła się na sześć dywizji, które stacjonowały w powiatach. Każda dywizja była podzielona na brygady, składające się z brygadiera i czterech gminnych żandarmów. Każdemu z nich przydzielono okręg patrolowy. W porównaniu z liczbą ludności oraz gmin liczba żandarmów była mała, rzecz jasna z powodów finansowych<sup>20</sup>. Dla porównania – w 1838 r. stan osobowy badeńskiego wojska wynosił 10 522 osoby. Co jest interesujące, liczba żołnierzy, w stosunku do okresu napoleońskiego – z wyjątkiem przełomowego roku 1814/1815 – wcale nie była mniejsza<sup>21</sup>.

Jak obliczył Felix Selgert, w 1830 r. jeden żandarm przypadał na 1,2 kwadratowej mili i 5335 osób. Statystycznie wskaźnik ten był niższy niż w innych państwach. Dla porównania w Bawarii było to 0,48 mili i 1314 osób, we Francji – 0,75 mili i 2387 osób, w Szwajcarii – 0,52 mili i 1881 osób, w Wirtembergii – 0,86 mili i 3715 osób, a jedynie w Hesji – 1,05 mili i 4084 osoby. Liczba żandarmów badeńskich stopniowo wzrastała: od 98 w roku 1829, a kolejno: 225 w 1830 r., 251 w 1831 r., 310 w 1834 r., 334 w 1835 r., 350 w 1836 r. i 388 w roku 1838. Wzrost ten był relatywnie wyższy niż przyrost ludności, więc w ostatnim podanym roku jeden żandarm przypadał na 0,72 kwadratowej mili teryto-

---

<sup>19</sup> Dokładne dane: Generallandesarchiv Karlsruhe, zespoły: 236, Badisches Innenministerium, sygn. 8085 oraz 238 Kriegsministerium, sygn. 2023.

<sup>20</sup> Por. dane statystyczne: U. Redecker, *Baden*, w: *Historisches Atlas von Baden-Württemberg. Erläuterungen (VII.4–5)*, Stuttgart 1976, s. 1. Podobnie: R. Prüve, *Stadtgemeindlicher Republikanismus und die „Macht des Volkes“*. *Civile Ordnungsformationen und kommunale Leitbilder politischer Participation in den deutschen Staaten vom Ende des 18. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts*, Göttingen 2000, s. 63–64.

<sup>21</sup> B. Wunder, *Die badische Beamenschaft zwischen Rheinbund und Reichsgründung (1806–1871)*. *Dienstrecht, Pension, Ausbildung, Karriere, soziales Profil und politische Haltung*, Stuttgart 1998, s. 245.

rium i 3275 mieszkańców. Niski stan osobowy wpływał jednak na obsadę posterunków: przeciętnie w 75% z nich pracowało od dwóch do pięciu żandarmerów, ale w większości były to posterunki dwuosobowe, a w 15% – od pięciu do siedmiu<sup>22</sup>.

Do zadań korpusu należało: „utrzymanie publicznej spokojności, porządku i bezpieczeństwa wewnątrz Wielkiego Księstwa”. W art. 1 edyktu podkreślono, że żandarmeria mogła kontrolować zarówno wszystkich obywateli państwa „bez różnicy” (czyli szlachtę i chłopów), jak i „wszystkich obcych przejeżdżających albo zatrzymujących się na terenie państwa”. Żandarmeria podlegała w sprawach wewnątrzorganizacyjnych i sądowych Ministerstwu Wojny, a relacji zewnętrznych, zwłaszcza policyjnych – Ministerstwu Spraw Wewnętrznych<sup>23</sup>.

Archiwalia dotyczące żandarmerii badeńskiej stanowią w czasach dzisiejszych część zbioru badeńskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Nawet usytuowanie kancelaryjne akt ukazuje, że w praktyce takie sprawy jak: paszportyzacja, ruch obcokrajowców, uchodźcy, „wagabundzi”, Romowie, przemysł, ceny, loterie, imprezy masowe, muzykanci, przestępczość, skazańcy, dostęp do broni, bezpieczeństwo lokalne, jak i nastroje rewolucyjne znajdowały się w sferze zainteresowania administracji policyjnej, a zarząd wojskowy ograniczał się do spraw osobowych i organizacyjnych<sup>24</sup>.

Edykt wraz z przepisami dodatkowymi, instrukcją i załącznikami liczył 152 strony<sup>25</sup>. Regulacje dotyczyły m.in. stanu osobowego żandarmerii, rozlokowania korpusu na terytorium Badenii, spraw osobowych i organizacyjnych (mianowania, zwolnienia, czasu służby, przeniesienia w stan spoczynku, wynagrodzenia, za-

---

<sup>22</sup> F. Selgert, op.cit., s. 126.

<sup>23</sup> § 7 instrukcji dla żandarmerii z 25 listopada 1829 r., w: *Organisation und Instruktionen für die Großherzoglich Badische Gendarmerie*, Karlsruhe 1830, s. 18.

<sup>24</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 236, Badisches Innenministerium, sygn. 2147 i następn. Wskazówki bibliograficzne: *Landeskunde entdecken online*, <http://www.leo-bw.de/> (dostęp: 11.12.2020 r.).

<sup>25</sup> *Organisation und Instruktionen*, ss. 158. Projekty rękopiśmienne: Generallandesarchiv Karlsruhe, 236, Badisches Innenministerium, sygn. 8086. Por. też inwentarze: Staatsarchiv Freiburg, 715/1, Landratsamt Konstanz, sygn. 1762 oraz 750/14, Landratsamt Waldshut, sygn. 4424.

kresu uprawnień, postępowania dyscyplinarnego, umundurowania, uzbrojenia), a kolejno relacji w stosunku do władz cywilnych i wojskowych. Odróżniono służbę zwyczajną od nadzwyczajnej („ekstraordynaryjnej”). Służba zwykła miała na celu „wspieranie utrzymywania sprawiedliwości karnej” oraz „kondycji władzy policyjnej państwa”. Służba nadzwyczajna polegała na asyście z bronią i pomocy lokalnym urzędom administracji finansowej, leśnej i celnej. Do działań urzędowych należały na przykład asysta przy egzekucji orzeczeń sądowych, eskorta transportów pocztowych, kurierskich i pieniężnych.

Kompetencje żandarmerii były ukształtowane zgodnie z ówczesną nauką o policji i rozumieniem aktywności policyjnej państwa. Podobnie uczyniono zresztą z uprawnieniami wielkoksiążęcej administracji terenowej oraz administracji lokalnej – komunalnej<sup>26</sup>. Badeńskiej żandarmerii przysługiwało zatem wykonywanie zadań z zakresu: publicznej i prywatnej policji bezpieczeństwa, policji drogowej, ogniowej, wodnej, zdrowotnej, religijnej (przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania), obyczajowej, drożyznianej (lichwa), żebraczej, osobistej wraz z policją bezpieczeństwa własności (przestępstwa przeciwko mieniu), jak również rzemieślniczej, przemysłowej i handlowej (nadzór nad prowadzeniem działalności gospodarczej). Zakres działania żandarmerii opisano szeroko, nawiązując do koncepcji policji administracyjnej i znaczenia policji w sensie przedmiotowym, gdy nie wyodrębniano administracji specjalnej w dzisiejszym tego słowa znaczeniu.

Publiczna (wyższa) policja bezpieczeństwa – jak wynikało z dołączonej do edyktu instrukcji – wiązała się ze zwalczaniem „publicznych niepokojów” wynikających z działań nielegalnych związków, rabunkowych band i burzycieli porządku publicznego (§ 42 instrukcji). Ogólna prywatna policja bezpieczeństwa wiązała się z ograniczeniem „napływu niechlujnego motłochu z obcych państw” (§ 43). Żandarmi mieli dlatego: wizytować place, wynaj-

---

<sup>26</sup> J.P. Harl, *Entwurf eines Polizei-Gesetzbuches oder eines Gesetzbuchs für die hohe Sicherheit, öffentliche Ruhe und allgemeine Ordnung sowohl, als auch für alle Zweige der vollständigen Privat-Sicherheit nebst einer Polizei-Gerichts-Ordnung: Rationelle Beiträge zur Reform der Gesetzgebung*, t. 1, Erlangen 1822, s. 61; U. Redecker, op.cit., s. 4.

mowane mieszkania, punkty spotkań i noclegownie; obserwować jarmarki; ścigać włóczęgów, trzymać nadzór nad miejscowymi strażnikami; stacjonować na granicy; kontrolować paszporty; patrolować trakty, sprawdzając daty wjazdu i wyjazdu podróżnych; komiwojażerów nieposiadających wystarczających uprawnień i dokumentów odsyłać urzędowi policyjnym albo do ich macierzystych państw; odstawiać do najbliższego urzędu podróżnych bez paszportów, cofać znad granicy wędrownych rzemieślników bez dokumentów podróżnych (§§ 44–58). Charakterystyczny jest § 79 instrukcji, w którym przewidziano, że żandarmi: „gdziekolwiek, gdzie osobista wolność człowieka bezprawnie jest zagrożona albo naruszona, mają uciśnionemu pomocy udzielić”.

W załącznikach do edyktu określono m.in. sposób postępowania w razie znalezienia zwłok czy zasady prowadzenia książki patrolowej. Podano w nich wzory zachowania w różnych sytuacjach poparte przykładami. Przepisy dodatkowe odnosiły się w szczególności do: zakazu żebrania, paszportów i książek podróżnych, podróżujących Żydów z innych państw, wędrownych handlarzy, stanu dróg, zwalczania chorób zwierzęcych, grzebania padłego bydła, zakazu stosowania w cukierniach szkodliwych barwników do wyrobu słodczy, usług dentystycznych, podatku od psów, strzelania (jak w Nowy Rok), loterii, imprez masowych, dni świątecznych, miar i wag<sup>27</sup>. W tej grupie spraw mieściła się także policja sanitarna, weterynaryjna, administracyjna i przemysłowa, jak i przepisy o porządku publicznym, publicznym prawie gospodarczym. Budzący zainteresowanie z punktu widzenia prawa ochrony środowiska jest zakaz wykładania trutek zawierających arsenik przeciwko myszom polnym, ponieważ takie zachowanie miało „szkodliwe oddziaływanie na dzikie ptactwo”<sup>28</sup>. Regulacje z zakresu policji sanitarnej były stosowane w czasie epidemii cholery w roku 1831, gdy na Renie ustanowiono kordon sanitarny<sup>29</sup>. Ponad 50% inter-

---

<sup>27</sup> Analogicznie: F. Selgert, op.cit., s. 127.

<sup>28</sup> *Organisation und Instruktionen für die Großherzoglich Badische Gendarmerie*, Karlsruhe 1830, Anlage Nr. XIX, s. 91.

<sup>29</sup> Por. informacje z inwentarza: Staatsarchiv Freiburg, A 88/1, Regierung des Oberrheinkreises, sygn. 146.

wencji żandarmerii dotyczyło jednak żebractwa, co wywoływało protesty ze strony mieszkańców miast<sup>30</sup>.

Jeśli chodzi o sprawozdawczość, to za lata 1830–1834 zachowało się 245 meldunków, przesłanych do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W roku 1830 było to 45 meldunków, w 1831 – 39, w 1832 – 58, w 1833 – 59 i w 1834 – 44. Meldunki w latach 1832 i 1833 były liczniejsze, ponieważ żandarmi odnosili się w nich do już prowadzonych postępowań. Funkcjonariusze informowali głównie o zatrzymanych aresztantach<sup>31</sup>.

Utworzenie tej formacji było krytykowane zwłaszcza przez działaczy liberalnych. Porównali oni nową formację z formą absolutyzmu albo wręcz inkwizycją. Mieszczanie, a nawet żołnierze powitali żandarmerię „ze sceptycyzmem”<sup>32</sup>. Mimo negatywnych skojarzeń pierwszy komendant szybko rozpoczął prace organizacyjne. Został nim Karl Ludwig von Beust (1787–1839) – 42-letni *Oberleutnant*, doświadczony w kampaniach napoleońskich, które przyniosły mu wiele odznaczeń, ale i ciężką ranę w bitwie pod Wagram, z powodu której amputowano mu lewą nogę<sup>33</sup>. Rekrutację gwardzistów prowadził wśród kawalerii i artylerii<sup>34</sup>. Pochwałę Karlowi Ludwigowi von Beustowi wystawił pisarz, ale również badeński oficer – Ludwig Wilhelm Löhlein (1837–1892). W *Badische Biographien* określił Karla Ludwiga von Beusta jako prawego, rozsądnego, inteligentnego i taktownego komendanta<sup>35</sup>. Pozytywna opinia pochodziła naturalnie z ust konserwa-

---

<sup>30</sup> B. Wirsing, op.cit., s. 186.

<sup>31</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 236, Badisches Innenministerium, sygn. 2240. Meldunki można znaleźć także w innych teczkach. Podana statystyka opiera się tylko na materiałach z sygn. 2240. Por. też sygn. 7998. Szczegółowo na temat raportów: F. Selgert, op.cit., s. 137–140.

<sup>32</sup> L. Müller, op.cit.

<sup>33</sup> „Großherzoglich-Badisches Staats- und Regierungs-Blatt” 1830, nr 1, s. 5; L. Müller, op.cit. Wskazówki bibliograficzne: *Landesbibliographie Baden-Württemberg online*, <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/LABI> (dostęp: 11.12.2020 r.).

<sup>34</sup> L.W. Löhlein, *Karl Ludwig Freiherr v. Beust*, w: *Badische Biographien*, cz. 1, red. F. v. Weech, Heidelberg 1871, s. 81.

<sup>35</sup> Ibidem.

tywnego historyka, a pogląd liberalnych polityków mógł być zgoła odmienny<sup>36</sup>.

#### 4. Sytuacja społeczna badeńskich żandarmów

Teoretycznie o przydział do żandarmerii mogli się ubiegać oprócz żołnierzy funkcjonariusze celni i podatkowi. Dlatego sprawy zamiany stosunku służbowego załatwiały w porozumieniu między sobą ministerstwa stanu i finansów<sup>37</sup>. Urzędnicy wielkiego księcia oszacowali koszty powołania nowej formacji i przygotowali tzw. *Conspectus* obsady posterunków. Dla Konstancji, Offenburga, Karlsruhe, Mannheimu i Wertheim przewidziano zapotrzebowanie na jednego do dwóch żandarmów, a tylko we Fryburgu liczba ich wynosiła trzech i powyżej. Pierwotne szacunki badeńskich urzędników korespondują więc z danymi statystycznymi analizowanymi przez Felixa Selgerta. Hierarchia budżetowa była jednak taka, że komendant zarabiał ponad dziesięć razy więcej niż szeregowy żandarm<sup>38</sup>. Sprawy osobowe były uzgadniane między ministerstwami spraw wewnętrznych i wojny<sup>39</sup>.

Żandarmi z zasady byli rekrutowani z wojska. Karty ewidencyjne ukazują socjologiczny obraz przeciętnego żołnierza, którego kandydaturę brano pod uwagę, jako nadającego się do służby w żandarmerii. Na formularzach zaznaczano m.in. miejsce urodzenia, cechy fizyczne (wysokość, kolor włosów itp.), wyznanie, zawód, stan cywilny, przebieg służby wojskowej, wynagrodzenie. Prawie 80 żołnierzy z roku 1829 liczyło, jak następuje: 42 lata – 1 osoba, 39 lat – dwie, 38 – dwie, 37 – dwie, 36 – sześć, 35 – pięć, 34 – siedem, 33 – osiem, 32 – dwie, 31 – pięć, 30 – cztery, 29 –

---

<sup>36</sup> Por. też korespondencję wielkiego księcia z K.L. von Beustem w: *Generallandesarchiv Karlsruhe*, 46, Haus- und Staatsarchiv: I. Personalia, sygn. 7155 i listy w zespole 238, *Kriegsministerium*, sygn. 244.

<sup>37</sup> *Generallandesarchiv Karlsruhe*, 233, *Badisches Staatsministerium*, sygn. 30058.

<sup>38</sup> *Generallandesarchiv Karlsruhe*, 60, *Geheimes Kabinett*, sygn. 1188.

<sup>39</sup> *Generallandesarchiv Karlsruhe*, 236, *Badisches Innenministerium*, sygn. 7794.

siedem, 28 – sześć, 27 – dziewięć, 26 – jedenaście i 25 – dwie. Większość żołnierzy była więc w wieku od 26 do 31 lat (42 osoby), a w wieku od 33 do 36 lat było 26 osób<sup>40</sup>.

Byli oni powołani do służby wojskowej w latach 1806–1829 i w momencie powołania liczyli od 18 do 37 lat. Ponad połowa miała od 19 do 22 lat, a przeważnie powoływano mężczyzn, którzy mieli 20 lat. W związku z tym, że byli zaciągani do służby w epoce napoleońskiej, liczyli wówczas 19 albo 20 lat, przynajmniej według urzędowych danych, gdyż w praktyce w tamtych czasach zdarzały się zaciągi osób niepełnoletnich<sup>41</sup>.

Do wojska trafiali na cztery sposoby: *durch Conscription* (z konskrypcji), *durch Einstand* (wydaje się, że jest to tożsame ze wstąpieniem do wojska, np. jako zastępca osoby powołanej), dobrowolnie albo *als Refractaire* (jako osoby, które zostały wcielone na służbę pod przymusem). Służba trwała od sześciu do ośmiu lat. Tylko czterech żołnierzy rozpoczęło ją dobrowolnie, większość z konskrypcji albo *durch Einstand*, a nikt ze statusem *réfractaire*. Podczas wojen napoleońskich większość była jednak konskrybowana. Dobrowolne zgłoszenia były typowe, ale dla lat 1826–1829, czyli pokoju. Wielu mężczyzn, którzy zostali konskrybowani, przedłużało jednak swoją służbę, ale już *durch Einstand* albo (zdecydowanie rzadziej) dobrowolnie. Wolni mężczyźni przedłużali służbę częściej niż żonaci, których było przeważnie 11%. Małżeństwa zawierali wówczas, gdy służyli przez dłuższy czas<sup>42</sup>.

Z reguły w Badenii odmawiano żołnierzom zgody na zawarcie małżeństwa. Faktycznie jednak część mężczyzn pełniących służbę wojskową była żonata. Analogiczne zasady stosowano wobec żandarmerii, funkcjonariuszy akcyzowych, celnych, podatkowych. Na początku istnienia żandarmerii przewidziano, że na służbę nie będą przyjmowani kandydaci żonaci, a zgody na

---

<sup>40</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 236, Badisches Innenministerium, sygn. 694. Dodatkowe karty zachowały się w zespole 238, Kriegsministerium, sygn. 2023.

<sup>41</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 236, Badisches Innenministerium, sygn. 694; 238, Kriegsministerium, sygn. 2023.

<sup>42</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 236, Badisches Innenministerium, sygn. 694; 238, Kriegsministerium, sygn. 2023.



zawarcie małżeństwa zostaną wydane tylko dla 10% członków korpusu. Jedną z przesłanek otrzymania zgody było posiadanie majątku w odpowiedniej wysokości, który gwarantowałby zapewnienie utrzymania małżonce i rodzinie. W praktyce chodziło jednak o ograniczenie kręgu osób korzystających z kasy dla wdów po funkcjonariuszach publicznych. Z upływem czasu regulacje te łagodzone i faktycznie stan bezżenny stawał się wyjątkiem<sup>43</sup>.

Jak napisał Bernd Wirsing: „w Badenii od dawna uznawano służbę policyjną za środek cywilnego zaopatrzenia byłych wojskowych, którzy nie mogli wykonywać swego zawodu, ale też nie mogli być dalej utrzymywani z etatu wojskowego”<sup>44</sup>. Ich wykształcenie nie było wysokie, mieli problemy z poprawną pisownią także dlatego, że w dotychczasowym swoim życiu rzadko korzystali z tej umiejętności. Byli oni zazwyczaj ubodzy i żyli w biedzie, ponieważ bardzo nisko ich wynagradzano. W najgorszej sytuacji znajdowali się żandarmi posiadający rodziny. „Żonaci żandarmi musieli wyposażyć własne mieszkania, zaopatrzyć rodzinę i byli materialnie często gorzej sytuowani niż ich wolni koledzy. Rząd utrudniał poza tym żandarmom ożenek. [...] Wielu żandarmów wchodziło dlatego w związki pozamałżeńskie”<sup>45</sup>.

„Obcowanie z rozwiązłymi kobietami” obok pijaństwa było najczęstszym przewinieniem żandarmów<sup>46</sup>. Położenie materialne pogarszały ciągłe przeprowadzki. Teoretycznie atrakcyjna była emerytura, ale nie wszyscy żandarmi osiąkali wiek emerytalny. Umierali lub byli zwalniani ze służby. Ponadto „z reguły emerytura nie wystarczała do pokrycia codziennych potrzeb”<sup>47</sup>. W roku 1839<sup>48</sup>: „komendant korpusu uskarżał się, że znaczna część personelu żandarmeryjnego z powodu przekroczonego wieku i choroby będzie niezdolna do służby lub wkrótce trudom wytężonej służby ulegnie”.

---

<sup>43</sup> Szczegółowo: B. Wunder, op.cit., s. 502–540.

<sup>44</sup> B. Wirsing, op.cit., s. 130.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 136.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 139.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 138.

## 5. Przemiany statusu badeńskiej żandarmerii do rewolucji 1848/1849

W roku 1831 rozpoczęły się prace nad projektem nowego regulaminu dla żandarmerii. Projekt został przedstawiony obu izbom parlamentu i został wydany 31 grudnia 1831 r. jako „ustawa o żandarmerii”<sup>49</sup>. Ustawa ta w porównaniu z edyktem z 1829 r. była legislacyjnie prostsza. Interesujące jest, że wprost o niej powiedziano, iż została „podjęta” i „zarządzona” przez wielkiego księcia, co podkreślało jego samodzielną pozycję ustrojową, ale „za zgodą” stanów. Do niej ułożono też nową instrukcję (*Instruction für den innern Dienst des Gendarmerie-Corps*)<sup>50</sup>.

Korpus żandarmerii został powołany do „utrzymywania publicznego porządku i bezpieczeństwa na całym obszarze Wielkiego Księstwa” (§ 1). Podlegał Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, ale zachował wojskowy charakter (§ 2). W nowej ustawie wyraźnie ograniczono wpływ Ministerstwa Wojny na organizację żandarmerii, co odpowiadało zresztą głosom padającym na forum parlamentu. Tym razem nie określono ściśle liczby żandarmów. W sposób bardziej klarowny rozdzielono służbę zwyczajną i nadzwyczajną (§ 25–29). Służba zwyczajna obejmowała wszystko, co dotyczyło „utrzymania publicznego bezpieczeństwa i spokoju wewnątrz Wielkiego Księstwa”, w szczególności odwracanie niebezpieczeństwa, zapobieganie przestępstwom, odprowadzanie winnych „przed kompetentne urzędy”, wypełnianie rozkazów wydanych w stosunku do przestępców. Służba nadzwyczajna obejmowała zaś pomoc innym urządóm niż kryminalne<sup>51</sup>.

Podczas debat parlamentarnych roztrząsano różne problemy dotyczące nowego korpusu. Deputowani porównywali koszty utrzymania żandarmerii z innymi państwami, szczególnie Bawarią, oraz notowanymi statystykami przestępczości. Wysłuchiwa-

---

<sup>49</sup> *Gesetz über die Gendarmerie. Vom 31. Dezember 1831* („Großherzoglich-Badisches Staats- und Regierungs-Blatt” 1832, nr 3, s. 46).

<sup>50</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 234, Badisches Justizministerium, sygn. 5683. Odręczna instrukcja z 18 grudnia 1829 r. w zespole 236, Badisches Innenministerium, sygn. 8085.

<sup>51</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 230, Neuere Urkunden, sygn. 1651.

li również stanowisk powiatów i gmin, ale te były ambiwalentne. Część wspólnot samorządowych postrzegała żandarmerię jako zbędną instytucję, a niektóre były jej zwolennikami. Na przykład – jak wtedy powiedziano – „mieszkańcy Szwarewaldu zauważają, że życzyliby sobie żandarmerię dwukrotnie liczniejszą, o ile nie przyniosłoby to krajowi za wysokich kosztów”. Dyskutowano także nad nazwą „żandarmeria”, usiłując znaleźć odpowiedniki w języku niemieckim<sup>52</sup>. Warto więc dopowiedzieć, że podczas prac nad edyktem z roku 1829 zamieniono słowo *Gensd'armerie* na *Gend'armerie*, a potem *Gendarmerie*<sup>53</sup>. Opublikowanie ustawy z 1831 r. nie zakończyło prac nad organizacją żandarmerii. Były kontynuowane w ministerstwach stanu, spraw wewnętrznych i wojny<sup>54</sup>.

Na tym tle można dostrzec specyficzny problem tamtych czasów. Jeden z dyskutantów powiedział: „hultajscy burszowscy czeladnicy, którzy jeno żebrząc się włóczą, są unikani, natykają się na miasta i tylko tam idą, gdzie nie ma żadnego żandarma; tacy mogą takowoż cały kraj przewędrować, nie będąc schwytanymi”<sup>55</sup>. Parlamentarzyści podkreślali również konieczność dochowania zasady legalizmu. Dyskutujący obawiali się powierzenia żandarmerii zbyt szerokich uprawnień. Mówili, że żandarm nie może przekraczać swych uprawnień i nie wolno mu podejmować żadnych zarządzeń wbrew woli ustawy, każdy obywatel państwa ma podstawowe prawo do zachowania swej osobistej wolności, a prawa podróżnych powinny być chronione<sup>56</sup>. Trudno o lepszy dowód na liberalną postawę badeńskich elit<sup>57</sup>.

Sytuacja polityczna Wielkiego Księstwa zmieniła się po roku 1846, tym bardziej że następnym wielkim księciem – Leopold I napo-

---

<sup>52</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 231, Landtag, II. Kammer, sygn. 1368.

<sup>53</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 236, Badisches Innenministerium, sygn. 8086.

<sup>54</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 233, Badisches Staatsministerium, sygn. 32091.

<sup>55</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 233, Badisches Staatsministerium, sygn. 32091.

<sup>56</sup> Generallandesarchiv Karlsruhe, 231a, Landtag, I. Kammer, sygn. 2364.

<sup>57</sup> Tej tematyce była również poświęcona wystawa w Generallandesarchiv Karlsruhe: „Demokratie wagen? Baden 1818–1919”, 11. April–12. August 2018.

tykał coraz większe problemy w zarządzaniu państwem. Kryzys w zbiorach, głód, emigracja, upadek fabryk, plaga pożarów pogłębiły społeczne niezadowolenie z książęcych rządów<sup>58</sup>. Zaczęto odczuwać powiew „francuskiego wiatru” i – jak zanotował Anton Kimmer w swojej kronice – *Philosophasterie* opanowała naród<sup>59</sup>. 12 września 1847 r. radykalny demokratą Friedrich Hecker przedstawił *Die 13 Forderungen des Volkes in Baden*. W artykule piątym napisał: „Żądamy osobistej wolności. Policja przestaje narzucać swoją wolę obywatelom i ich gnębić. Prawo do zrzeszania się, zdrowe życie wspólnot gminnych, prawo narodu do gromadzenia się i dyskusowania, prawo pojedynczych osób do wyżywiania się, poruszania i swobodnego przebywania na ojczystej niemieckiej ziemi pozostają odtąd nienaruszone”<sup>60</sup>. 27 lutego 1848 r. Zgromadzenie Narodowe w Mannheim przesłało te „Żądania” do Landtagu. Rozpoczęła się rewolucja, która zamknęła omawiany etap rozwoju badeńskich służb ochrony porządku publicznego<sup>61</sup>.

## 6. Podsumowanie

Żandarmeria badeńska pierwszej połowy XIX w. odpowiada znamenu z literatury wzorcowi formacji żandarmeryjnych. Analiza źródeł archiwalnych pozwala jednak na korektę modelu podwójnego podporządkowania resortom spraw wewnętrznych i woj-

---

<sup>58</sup> W. Hug, *Geschichte Badens*, Darmstadt 1998, s. 246; F. Kistler, *Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Baden 1849–1870*, Freiburg im Breisgau 1954, s. 7; I. Rutz, *Die Hungerkrise von 1845/46 im Großherzogtum Baden*, Stuttgart 2011, s. 8 i n.

<sup>59</sup> W. Hug, *Die Badische Revolution von 1848/49 im Rückspiegel. Aus der Hauschronik einer Schwarzwälder Uhrenschönmalerfamilie*, „Archiv-Nachrichten – Quellenmaterial für den Unterricht” 2000, nr 21, s. 4.

<sup>60</sup> *Die 13 Forderungen des Volkes in Baden von 1847*, [http://offenburg.de/html/13\\_forderungen\\_des\\_volkes.html](http://offenburg.de/html/13_forderungen_des_volkes.html) (dostęp: 11.12.2020 r.); *Forderungen des Volkes*, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Forderungen\\_volkes\\_1847.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Forderungen_volkes_1847.jpg) (dostęp: 11.12.2020 r.).

<sup>61</sup> Z pozostałej literatury: K. Lehrs, *Zur Geschichte des Badischen Gendarmen-Corps*, „Badische Heimat” 2001, nr 81, s. 330; M. Teufel, *Die Rolle der badischen Gendarmen in der Revolution 1848/49*, „Badische Heimat” 1998, nr 2, s. 169.

ny o istotny udział resortu skarbu, który brał udział w przygotowaniu budżetu tej formacji. Organizując korpus żandarmerii badeńskiej, czerpano wzorce z Francji. Ogólnopaństwowa służba policyjna była elementem budowy scentralizowanego państwa i wspomagała proces scalania terenów Wielkiego Księstwa. Korpus był nieliczny, a żandarmi byli nisko wynagradzani, często cierpieli niedostatek, co pogarszało ich pozycję społeczną, a także przyczyniało się do częstych przypadków alkoholizmu. Z powodu rozwiązania stosunku służbowego na tle przewinień (nadużywanie alkoholu, kontakty z prostytutkami), przedwczesnej śmierci (choroby, chroniczne przemęczenie służbą) rzadko dożywali emerytury, która i tak nie zapewniała godnego utrzymania. Nabór na funkcjonariuszy prowadzono z zasady wśród żołnierzy, choć formalnie żandarmem mógł zostać np. strażnik celno-akcyzowy. Większość z nich liczyła od 26 do 31 lat, a do służby wojskowej wstępowali, mając przeważnie 20 lat. Początkowo utrudniano rekrutację mężczyznom żonatym oraz nie udzielało zgody na zawarcie małżeństwa w trakcie służby, ale z czasem bezzenny żandarm stawał się wyjątkiem. Kompetencje tej formacji policyjnej koncentrowały się na wykonywaniu zadań z zakresu prewencji kryminalnej oraz policji administracyjnej. W Badenii, państwie granicznym między Francją a terytoriami niemieckimi, problematyczny stawał się nadzór nad podróźnymi, osobami żebrzącymi i tzw. wagabundami.

## STRESZCZENIE

### Żandarmeria w Wielkim Księstwie Badenii w latach 1829–1848

Żandarmeria – formacja policyjna, która ochrania porządek i bezpieczeństwo publiczne, pojawiła się w Europie Zachodniej na początku XIX w. Oddziały żandarmerii były tworzone na wzór francuski, szczególnie w państwach południowoniemieckich. Powstanie, rozwój i problemy związane z utworzeniem żandarmerii dobrze ilustruje przykład Wielkiego Księstwa Badenii – państwa granicznego o terytorium rozciągniętym

między Renem a górami Schwarzwald, Francją, obszarami Niemiec i Szwajcarią.

**Słowa kluczowe:** Wielkie Księstwo Badenii; żandarmeria

## SUMMARY

### The Gendarmerie in the Grand Duchy of Baden in the years 1829–1848

Gendarmerie was a police force for the protection of public order and law enforcement, which was established for the first time in Western Europe in the early nineteenth century. Gendarmerie units were formed following the French model, especially in South-German states. The formation, development and problems related to the establishment of gendarmerie forces can be well illustrated by the example of the Grand Duchy of Baden – a borderland country situated between the Rhine, the mountains of the Black Forest, and German and Swiss territories.

**Keywords:** Gendarmerie; Grand Duchy of Baden

## BIBLIOGRAFIA

Blickle P., *Beschwerden und Polizeien. Die Legitimation des modernen Staates durch Verfahren und Normen*, w: *Gute Policiey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, red. P. Blickle, Frankfurt am Main 2003.

*Die 13 Forderungen des Volkes in Baden von 1847*, [http://offenburg.de/html/13\\_forderungen\\_des\\_volkes.html](http://offenburg.de/html/13_forderungen_des_volkes.html).

Dreier H., *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive*, Tübingen 1991.

Emsley C., *Gendarmes and the State in Nineteenth-century Europe*, New York 1999.

Fenske H., *175 Jahre badische Verfassung*, Karlsruhe 1993.

*Forderungen des Volkes*, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Forderungen\\_volkes\\_1847.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Forderungen_volkes_1847.jpg).

- Funk A., *Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848–1914*, Frankfurt–New York 1986.
- Harl J.-P., *Entwurf eines Polizei-Gesetzbuches oder eines Gesetzbuchs für die hohe Sicherheit, öffentliche Ruhe und allgemeine Ordnung sowohl, als auch für alle Zweige der vollständigen Privat-Sicherheit nebst einer Polizei-Gerichts-Ordnung: Rationelle Beiträge zur Reform der Gesetzgebung*, t. 1, Erlangen 1822.
- Holenstein A., „Gute Policey“ und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime. Das Fallbeispiel der Markgrafschaft Baden (-Durlach), t. 1, Tübingen 2003.
- Hug W., *Die Badische Revolution von 1848/49 im Rückspiegel. Aus der Hauschronik einer Schwarzwälder Uhrenschilddmalerfamilie*, „Archiv-Nachrichten – Quellenmaterial für den Unterricht“ 2000, nr 21.
- Hug W., *Geschichte Badens*, Darmstadt 1998.
- Kissling P., „Gute Policey“ im Berchtesgadener Land. Rechtsentwicklung und Verwaltung zwischen Landschaft und Obrigkeit 1377 bis 1803, Frankfurt am Main 1999.
- Kistler F., *Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Baden 1849–1870*, Freiburg im Breisgau 1954.
- Landesbibliographie Baden-Württemberg online*, <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/LABI>.
- Landeskunde entdecken online*, <http://www.leo-bw.de/>.
- Lehrt K., *Zur Geschichte des Badischen Gendarmerie-Corps*, „Badische Heimat“ 2001, nr 81.
- Löhlein L.W., *Karl Ludwig Freiherr v. Beust, w: Badische Biographien*, cz. 1, red. F. v. Weech, Heidelberg 1871.
- Maier H., *Polizei als politische Theorie zu Beginn der Frühneuzeit*, w: *Gute Policey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, red. P. Blickle, P. Kissling, R. Schmidt, Frankfurt am Main 2003.
- Marczuk K.P., *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach basenu Morza Śródziemnego*, Toruń 2009.
- Müller L., *Die Gründung der Badischen Gendarmerie 1829*, [https://www.karlsruhe.de/b1/stadtgeschichte/blick\\_geschichte/blick82/ausatz2.de](https://www.karlsruhe.de/b1/stadtgeschichte/blick_geschichte/blick82/ausatz2.de).
- Nawrot D., *Początki żandarmerii wojskowej na ziemiach polskich*, „Przeгляд Historyczno-Wojskowy“ 2020, nr 1.
- Organisation und Instruktionen für die Großherzoglich Badische Gendarmerie*, Karlsruhe 1830.

- Pröve R., *Stadtgemeindlicher Republikanismus und die „Macht des Volkes“*. *Civile Ordnungsformationen und kommunale Leitbilder politischer Participation in den deutschen Staaten vom Ende des 18. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts*, Göttingen 2000.
- Rabaa A., *Die Ehe als Rechtsinstitut im Badischen Landrecht von 1810. Unter besonderer Berücksichtigung der gesellschaftlichen Entwicklungen im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2011.
- Redecker U., *Baden, w: Historisches Atlas von Baden-Württemberg. Erläuterungen (VII.4–5)*, Stuttgart 1976.
- Reinke H., *German Police until 1918*, w: *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, red. G. Bruinsma, D. Weisburd, New York 2014, <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-5690-2-453>.
- Rutz I., *Die Hungerkrise von 1845/46 im Großherzogtum Baden*, Stuttgart 2011.
- Segal Z., *The Futile Attempt to Limit Movement: The Gendarmerie in the 19<sup>th</sup>-century mid-sized German States*, <https://securityhistorynetwork.com/2022/09/14/segal-movement-gendarmerie-19century/>.
- Selgert F., *The Implementation of Administrative and Legal Reforms in the German State of Baden*, Mannheim 2012.
- Teufel M., *Die Rolle der badischen Gendarmerie in der Revolution 1848/49*, „Badische Heimat“ 1998, nr 2.
- Teufel M., *Die südwestdeutsche Polizei im Obrigkeits- und Volksstaat. Daten – Fakten – Strukturen: 1807–1932. Zur Geschichte der Polizei in Baden, Württemberg und Hohenzollern*, Holzkirchen 1999.
- Verhandlungen der Stände-Versammlung des Großherzogtums Baden im Jahr 1833*, Karlsruhe 1833.
- Wirsing B., *Die Geschichte der Gendarmeriekorps und deren Vorläuferorganisationen in Baden, Württemberg und Bayern, 1750–1850*, Konstanz 1991.
- Zauberman R., *The French Gendarmerie: crossing sociological and historical perspectives*, „Crime, Histoire & Sociétés“ 2001, t. 5, nr 2.





*Zbigniew Filipiak*

Nicolaus Copernicus University, Toruń

filipiak@umk.pl

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4147-7783>

## Nicolaus Copernicus in the service of law and politics

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.023>

Copernicus's broad education and multitude of interests are a hallmark of the great scholars of the Renaissance; not only was he an astronomer, but an erudite scholar in various areas of culture, an expert in the literature he translated, a physician, economist, civil servant, and diplomat. In his works on the subject of astronomy, he made groundbreaking revisions in the field of physics, which also had a bearing on his philosophical views. He created maps of Warmia and Prussia and took an interest in military strategy. The astonishing power of Copernicus's mind eludes our contemporary habits and standards. After all, the scientist received a formally documented education in a single subject – law – earning the title of Doctor of Canon Law. The legal history of Copernicus's life has been the subject of several scholarly studies. New findings have been made in recent years; hence, the idea of systematizing the issue seems justified. The formulation of the topic of this article is based on the assumption that his legal education and skills were used primarily in the performance of his official and diplomatic functions under the Bishop of Warmia.

In an attempt to provide an insight into the legal and political activities of the Great Astronomer, a few words should be said

about his father, who bore the same name. Nicolaus Copernicus senior was a wealthy merchant engaged in wholesale business in cities such as Gdańsk, Wrocław, and Toruń. One of the archival traces of his activities at the time are the records from a lawsuit over an amount due for the delivery of 38 copper cents – the trial took place in 1448 in Gdańsk. While doing business in Gdańsk and Toruń, he had a taste of politics; he established contacts with the Prussian Union, a secret organization of burghers and nobles of the Teutonic State, who in February 1454 declared obedience to their rulers and turned to King Casimir Jagiellon for help. On 6 March 1454, King Casimir declared the incorporation of these lands into Poland, thus beginning the war against the Order, which went down in our history as the Thirteen Years' War.<sup>1</sup>

As noted by Krzysztof Mikulski, in 1454, Nicolaus Copernicus senior mediated the repayment by the cities of Gdańsk and Toruń of a loan of 2,000 Hungarian zlotys contracted with the merchants of Kraków for compensation paid to Cardinal Zbigniew Oleśnicki in return for supporting the interests of the Prussian Union at the court of the Polish king. Having obtained repayment of part of the debt from the Gdańsk merchants, Nicolaus Copernicus senior moved to Toruń to pursue repayment of the rest of the amount, which required repayment in instalments (the first dated repayments indicate that repayments began in 1456 and were not completed until 1474). In 1455, the Astronomer's father was listed in the tax register of the city of Toruń. He was accepted as one of the local merchants, and a document naming him a citizen of Toruń dates from 1458. In 1459 or 1460, he married Barbara Watzenrode, aged about 20 (being himself about the age of 35). The aforementioned Krzysztof Mikulski emphasizes that this was a marriage resembling a commercial transaction, a common occurrence at the time. As a result, Nicolaus Copernicus senior gained full acceptance in Toruń's merchant community and was able to develop his independent business activities.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> E. Rybka, P. Rybka, *Kopernik. Człowiek i myśl*, Warszawa 1972, p. 78.

<sup>2</sup> K. Mikulski, *Mikołaj Kopernik. Środowisko społeczne, pochodzenie i młodość*, Toruń 2015, pp. 304–306.

Nicolaus Copernicus junior was born on 19 February 1473. The dates of birth of many well-known people of the time are not certain; often not much attention was paid to them, they were not written down, and they were often forgotten. In this case, we know not only the date of the day but also the time of young Nicolaus's birth – it was 16:48.<sup>3</sup> Presumably, this data was recorded for the purpose of compiling an astrological horoscope.<sup>4</sup> He was one of four children of Nicolaus Copernicus senior and Barbara Watzenrode, who came from one of the wealthiest and most influential families in Toruń. The position of the Copernicus family was cemented by the appointment of Nicolaus Copernicus senior as a city juror. The only reason he did not become a member of the city council was that his brother-in-law, Tiedemann von Allen, married to Krystyna Watzenrode and later mayor of the city, was already serving there. The law prohibited more than one member of a given family from sitting on the council.<sup>5</sup> In any case, the future great astronomer stood a chance of continuing the family tradition in terms of a career in politics and law.

Nicolaus Copernicus's father died prematurely in 1483. From then on, the upbringing and education of Nicolas junior and his brother Andrew were entrusted to Lucas Watzenrode, his mother's brother.<sup>6</sup> He studied at the Kraków Academy and then in Bologna, Italy, where he obtained his doctorate in law in 1473. This paved the way for a brilliant career in church administration, culminating in his heading the bishopric of Warmia in 1489. How-

---

<sup>3</sup> We learn about the exact day and time from the oldest surviving biography of Nicolaus Copernicus. Its author corrected erroneous data in this regard that had been published earlier. B. Biliński, *Najstarszy życiorys Mikołaja Kopernika z roku 1588 pióra Bernardina Baldiego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, p. 34.

<sup>4</sup> S. Grzybowski, *Mikołaj Kopernik*, Warszawa 1973, p. 37.

<sup>5</sup> E. Rybka, P. Rybka, op.cit., p. 81.

<sup>6</sup> Lucas Watzenrode also lost his father at a young age – at 15 years old. He was then taken care of by his brother-in-law. Owing to his young age, his lack of professional skills, and the partitioning of his father's capital after his death, Lucas was unable to continue his parent's merchant activities. His only option was to obtain an education and pursue a clerical career. He used his experience to plan the lives of his nephews, Nicolaus and Andrew. S. Grzybowski, op.cit., pp. 43–44.

ever, this brought about a sharp conflict with the royal court, as Casimir Jagiellon sought to have his son Frederick established in Warmia. A real threat of armed intervention by Polish troops in Prussia became apparent, but the unexpected death of the king in June 1492 changed the situation radically. Lucas Watzenrode gained the support of Jan Olbracht and soon became his trusted adviser.<sup>7</sup> He retained this status throughout the reigns of the next Polish rulers, Alexander Jagiellon and Sigismund the Old.

The two young Copernicus brothers, having obtained their first stages of education – in this respect it is uncertain whether it was at the well-known school in Chełmno run by the Brethren of the Common Life, a religious confraternity specializing, *inter alia*, in education, not bound by monastic vows, or at the school at the parish church of St John<sup>8</sup> – followed in the footsteps of a wealthy uncle and were added to the students of the Kraków Academy – a university founded in 1364 by King Casimir the Great and renewed in 1400 by the monarchical couple, Hedwig and Jogaila.<sup>9</sup> Teresa Borawska, a proponent of the idea that the brothers' early education took place in Toruń, points out that their teacher at the time was probably a bachelor of canon law, Johannes Graudencz. He is said to have accompanied them to the University of Cracow, where Graudencz was also a professor. He is believed to have been

---

<sup>7</sup> K. Mikulski, *op.cit.*, pp. 123–128.

<sup>8</sup> Janusz Małek's assumption that the young Copernicus received his first education at Toruń's parish school and later continued it outside Toruń is reasonable. Apart from the school in Chełmno, consideration could also be given to the cathedral school in Włocławek, where Lucas's uncle held a canonry and often stayed. It was in fact a branch of the Kraków Academy, with a good standard of teaching, where children were sent, not only by the Kuyavian nobility, but also by the Prussian nobility and rich burghers from Gdańsk. J. Małek, *Mikołaj Kopernik – uczony, torunianin, człowiek epoki renesansu*, in: J. Małek, *Mikołaj Kopernik. Szkice do portretu*, Toruń 2015, pp. 54–55. S. Grzybowski, *op.cit.*, pp. 46–48. On the controversy among scholars about the early education of the Copernicus brothers see K. Górski, *Dom i środowisko rodzinne Mikołaja Kopernika*, in: *Mikołaj Kopernik i jego czas*, A. Markuszewska (ed.), Toruń 2013, pp. 160–164.

<sup>9</sup> E. Rybka, P. Rybka, *op.cit.*, pp. 83, 85.

the second most important jurist in the lives of the two Copernicus brothers, after their uncle Lucas.<sup>10</sup>

On entering Kraków University, Nicolaus Copernicus was 18 years of age. Various publications devoted to him frequently mention an entry from a book listing those admitted to the Academy – *Nicolaus Nicolai de Thorunia solvit totum* or “Nicolaus, son of Nicolaus of Toruń paid in the full amount” – referring to the full amount of the admission fee. This line was later underlined by someone, and the addition “Copernicus” was made. Nicolaus studied at the Faculty of Liberal Arts,<sup>11</sup> which prepared him for his later exploration of three sciences that were considered fundamental at the time: law, theology, and medicine. Among the disciplines studied were the humanities (philosophy, grammar, poetics, rhetoric), but also the sciences (mathematics, astrology, and astronomy), which were to become the passions for which he is best remembered. Copernicus completed his Kraków education in 1495.

Lucas Watzenrode, then already an influential adviser to the ruler, John Albert, planned to install them at his side in the Warmia Chapter as canons. He had already brought Nicolaus there in 1496, albeit initially provoking some controversy (the prerequisite for taking up the canonry included a degree).<sup>12</sup> An appointment, however, was fully accepted a short while later. In order to raise the educational level of both brothers, Watzenrode sent them for further studies to the city where he himself had earlier arrived, gaining a doctorate in law in Bologna, Italy.

---

<sup>10</sup> T. Borawska, *Prawnicy w otoczeniu Mikołaja Kopernika*, in: T. Borawska, H. Rietz, *Mikołaj Kopernik i jego świat. Środowisko. Przyjaciele. Echa wielkiego odkrycia*, Toruń 2014, p. 289.

<sup>11</sup> Wojciech Hejnosz emphasized that the studies at the Faculty of Liberal Arts were then of a general nature, somewhat replacing secondary school. Completing them did not prepare one for a practical profession, except as a teacher in the educational system. However, his studies in Krakow must have stimulated young Nicolaus's interest in the sciences. Authentic knowledge of law was explored in law faculties. W. Hejnosz, *Mikołaj Kopernik jako prawnik*, in: *Księga Pamiątkowa 75-lecia Towarzystwa Naukowego w Toruniu*, Toruń 1952, pp. 148–149.

<sup>12</sup> S. Grzybowski, *op.cit.*, pp. 78–80.

The importance of legal studies at the time is emphasized by Teresa Borawska: “In medieval society, knowledge of the law served to regulate nearly all spheres of human life. Knowledge of the law likewise facilitated the understanding of social order and the functioning of the state, as well as various economic phenomena. [...] The growing demand for well-educated jurists employed to conduct disputes and trials and to serve the administration generated an increasing interest in the study of law also amongst young people in Prussia. In fact, law degrees enabled many scholars to advance socially, while they facilitated others to gain lucrative ecclesiastical prebends and offices. For many students, scholarly peregrinations were not only an opportunity to acquire certain skills, but also a time of making acquaintances and friendships that often later paved the way for further careers.”<sup>13</sup>

The University of Bologna was founded in 1088. It is traditionally referred to as the oldest in medieval Western Europe, which is not accurate. While similar schools had already been founded in this era, it was the Bologna institution that came to be referred to as the first university. It should be added that schools that rose above the average level of education in their time had been in existence long before the birth of Christ, in Ancient Greece and Rome, headed by Plato’s Athenian Academy (founded in Athens around 387 BC by Plato and in existence until the Roman leader Sulla plundered Athens), and in China and India. The traditions and level of culture inherited from the Greeks and Romans were sought to be continued in the early Middle Ages in the Eastern Roman Empire, i.e., Byzantium, and in the Arab states of the time, known as caliphates. The situation was different in the areas left over from the shattered Western Roman Empire, where Germanic states were established by the chieftains of the victorious barbarian tribes, thus giving rise to the countries and peoples of Western Europe. There was a progressive regression, even a decline, in culture and particularly in education. This changed

---

<sup>13</sup> T. Borawska, *Prawnicy w otoczeniu Mikołaja Kopernika*, p. 292.

to some degree during the reign of Emperor Charlemagne, King of the Franks, who succeeded in conquering and uniting large areas of Western Europe and then crowned himself as the new Roman Emperor on Christmas Day in the year 800. The period of his reign was known as the Carolingian Renaissance. The ruler surrounded himself with intellectuals, and under his reign, schools were established and the spoken and written Latin language was renewed. Until the 11th century, most schools were organized at monasteries, taught and attended in principle exclusively by members of the clergy. As a result of the process of urban regeneration and the emergence of new agglomerations, which commenced at the turn of the 11th and 12th centuries and were stimulated by the intensive development of trade in Europe, more schools began to be established at cathedrals and collegiate churches, increasingly accommodating lay pupils. Such municipal schools gradually became independent of the local ecclesiastical authorities, organizing themselves in a similar way to the guilds of the time – i.e., professional craftsmen organizations, grouping students and masters (teachers). The highest levels were achieved in France and in the city-states of Italy, where those willing to study and teach (students and masters) were drawn from other countries on the continent. The best schools were granted special privileges by the German emperors and popes, granting them independence from the municipal authorities and the right to confer academic titles. That was how universities were born. The name university (*universitas magistrorum et scholarium*) appears in the oldest known sources from 1221.

The Academy of Bologna soon became the most prestigious university in Western Europe, bringing together the most eminent minds of the era. The teaching of Roman civil and canon law became the university's specialty. It was here that the teaching of canon law as an independent academic discipline separate from Roman law originated. It was here that the famous jurisprudential schools of glossators and post-glossators were born, to whom Europe owed the modern and in-depth study of Roman law and its adaptation to the needs of the Middle Ages, by which the law



in the Middle Ages, notably in Italy and the German states, was improved.

The studies were costly, and in the case of both the Copernicus brothers, they were most likely paid for by their rich uncle, the Bishop of Warmia, Lucas Watzenrode, although formally Nicolaus was sent to study by the Warmian chapter, and it is uncertain whether this involved the chapter financing the future astronomer's studies in Italy. In any case, payment for Nicolaus's studies must have been delayed: in 1499, the brothers were forced to take out a loan from a Roman bank – 100 ducats for 4 months. The debt was to be repaid by Lucas Watzenrode.<sup>14</sup>

At the time of Copernicus, 50 professors taught at the University of Bologna. The university had a separate law college and a 'liberal arts' college, offering astronomy and mathematics, among other subjects. The brothers were enrolled in a German college to study law.<sup>15</sup> At the time, it was less a matter of nationality in our modern sense but rather of being able to speak German. In any case, this entry, which is often repeated in historiography, reads: "Mr. Nicolaus Copernicus of Toruń nine groszy," provided evidence for German nationalists in their dispute with the Poles about the actual nationality of the great scholar.<sup>16</sup> The book of the German nation existed at the University of Bologna only at the University of Jurists; German students of liberal arts and medicine were enrolled in the ultramontane nation. All students from Prussia were enrolled in the German nation, both before and after the Peace of Toruń of 1466. Occasionally, though rarely, there were students with Polish surnames. In Bologna, records of the Polish nationality were kept, however, these have not survived to the present day.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> M. Chachaj, *Mikołaj Kopernik. Czasy studenckie. Kraków, Bolonia, Rzym, Padwa i Ferrara (1491–1503). Miejsca – ludzie – książki*, Toruń 2023, pp. 153–154.

<sup>15</sup> It is believed that in fact Nicolaus also studied at the University of Bologna of the 'liberal arts,' probably obtaining a master's degree there. W. Hejnosz, *op.cit.*, p. 151.

<sup>16</sup> E. Rybka, P. Rybka, *op.cit.*, pp. 96–97.

<sup>17</sup> M. Chachaj, *op.cit.*, pp. 111–114.

Teresa Borawska notes that the reason for the desire to obtain a thorough legal education for the relatively large group of students arriving in Bologna from Prussia was the multitude of disputes that occurred between the Teutonic Order and Poland and the Prussian states. Meanwhile, from the year 1479, a dispute took place between the bishop and the Warmian chapter and the Polish king over the right to elect an ordinary. When Nicolaus Copernicus began his studies in Bologna, he was accompanied by twenty other students registered in the German nation, and in the following four years there were as many as 110 more applicants.<sup>18</sup>

However, the University of Bologna had not previously been particularly popular among Torunians. In the second half of the 15th century, only five representatives of the city studied there, their enrollment being in the German nation. The first of these was George of Toruń, who arrived there in 1452, obtaining his doctorate in canon law in 1466. The second was Lucas Watzenrode (1470). The third was Nicolaus Jode. The next were Nicolaus (1496) and Andrew (1498) Copernicus.<sup>19</sup>

As mentioned earlier, Nicolaus Copernicus, although formally listed as a law student,<sup>20</sup> at the same time explored his greatest scientific passion at this university, that is, of course, astronomy, of which the university had plenty of excellent professors. In 1500, the two brothers travelled to Rome, where, under the auspices of Pope Alexander VI, the Jubilee Year was being celebrated in reference to the birth of Christ and the beginning of our era. The Torunians took part in church ceremonies and, at the same time, as was customary for law students, probably served their apprenticeships in the papal curia. By then, Nicolaus was devoting much of his time to observing the celestial sphere – the stars, the Moon, and the Sun – and he did not cease to do so in the See of Peter, during his professional legal training. On occasion, he gave lec-

---

<sup>18</sup> T. Borawska, *Prawnicy w otoczeniu Mikołaja Kopernika*, pp. 293, 299.

<sup>19</sup> M. Chachaj, *op.cit.*, pp. 110–112.

<sup>20</sup> Nicolaus Copernicus studied both canon law and Roman law in Bologna. This is evidenced by a document issued in 1499 concerning a certain legal act witnessed by the two brothers from Toruń. Nicolaus and Andrew were described there as students of “both laws.” W. Hejnosz, *op.cit.*, p. 151.

tures on astronomy in Rome and met eminent representatives of this science. In 1501, the Copernicus brothers returned to Poland, to Warmia, for a few months, and then headed back to Italy. With the chapter's permission, Nicolaus went to Padua to undertake additional studies – medicine (it took him 3 years), while Andrew continued his legal studies in Rome. Nicolaus's medical studies most probably did not result in a doctor's degree but rather in the acquisition of practical skills, as the chapter hoped that he "could be a valuable medical adviser to the reverend superior and the lords of the chapter in the future."<sup>21</sup>

The only university diploma that Copernicus is known to have obtained, and probably the only one at all, is a doctorate in canon law<sup>22</sup> from the University of Ferrara in Italy, crowning his legal studies, during which he also became thoroughly familiar with Roman law. The fact that he was able to complete his doctorate in Ferrara was probably due to the slightly lower costs that he had to pay for the procedure compared to the universities of Bologna and Padua. This was, in fact, a frequent phenomenon at the time. M. Chachaj records that of the 40 foreigners graduating in canon law at the University of Ferrara between 1497 and 1505, only eight studied exclusively in Ferrara; the others had previously studied at other universities. For the same reason, he opted only for a doctorate in canon law and not in both laws. For a doctorate in canon law and civil law, the fee was 45 ducats. For a doctorate in canon law or civil law, 25 ducats. 25 ducats at the time converted to the sum of 28 Polish zlotys and 10 groszy, for which one could then purchase at least 16 oxen. The procedure comprised a two-stage examination: first, a mock examination before two supervisors, one of whom had to be a professor. Successful

---

<sup>21</sup> M. Biskup, J. Dobrzycki, *Mikołaj Kopernik. Uczony i obywatel*, Warszawa 1972, pp. 42–43.

<sup>22</sup> Some of the researchers of Nicolaus Copernicus's biography, however, allowed for the idea that he also obtained other academic degrees, e.g., Franz Hipler assumed that these were doctorates in philosophy and medicine. However, no convincing archival evidence has been found in this regard. S.L. Janikowski, *Miscellanea Copernicana. Przyczyńki do biografii*, Toruń 2011, pp. 92–100.

completion of this condition was followed by a proper examination before a wider commission. Nicolaus Copernicus fulfilled all these requirements in the spring of 1503, at the age of 30.<sup>23</sup> He thereby fulfilled Bishop Lucas Watzenrode's hopes to further climb the ladder of the ecclesiastical hierarchy in Poland.

Warmia constituted a very specific part of Royal Prussia, an area torn away from the Teutonic State in the Thirteen Years' War and incorporated into the Polish state. The area of Royal Prussia was about 23,900 km<sup>2</sup>, while that of Warmia was about 4,250 km<sup>2</sup>. The Bishop of Warmia wielded not only clerical but also secular authority over his diocese. Even under the Teutonic Knights, the bishops of Warmia enjoyed a certain degree of independence vis-à-vis the authorities of the Order, maintaining close and direct links with the papacy in Rome. This position was maintained and strengthened under the Polish sceptre. Royal Prussia itself enjoyed wide autonomy with, for instance, its own national seal, a separate national archive with its seat in Toruń, its own treasury and coinage, and the management of the district was largely subordinated to the will of the Prussian states, which included wealthy landed gentry and representatives of the cities. However, there is also talk of an additionally autonomous Duchy of Warmia, with separate public and private law systems, and a separate judiciary and administration. The local bishops were called the dukes of Warmia. They ruled together with a 16-member chapter composed of canons. At their disposal, they had a tremendous income of around 15,000 *grzywnas* annually, which put them on a par in material status with the bishops of Kraków and the archbishops of Gniezno. In their rule, they had to contend with the revisionism of the Teutonic Knights, who sought to regain lost Royal Prussia. Bishop Lucas Watzenrode expressed a decidedly anti-Teutonic stance, basing his policy on the alliance and union with Poland, firmly opposing the Order's repeated aggressive actions.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> M. Chachaj, op.cit., pp. 215–216.

<sup>24</sup> M. Biskup, *Działalność publiczna Mikołaja Kopernika*, in: *Mikołaj Kopernik i jego czasy*, A. Markuszewska (ed.), Toruń 2013, pp. 179, 183–186.

Like any politician and ruler, Watzenrode was in need of trusted colleagues and advisers. Lawyers were needed to regulate legal relations and resolve disputes with the Teutonic Knights and, later, the secular Duchy of Prussia. The young Nicolaus and Andrew Copernicus,<sup>25</sup> thoroughly educated and familiar with the Western world, had an additional advantage whereby an even greater measure of loyalty was to be expected from them – they were members of the close family of the Bishop of Warmia. The young lawyers became involved in helping their uncle settle disputes with the Teutonic Knights. In 1502, Andrew was working on drafting complaints and preparing lawsuits to be decided by a special commission judge appointed by the Pope. Nicolaus, on the other hand, became even more strongly associated with his uncle, remaining with him permanently as a deputy canon. He assisted him in the meetings of the Council of Royal Prussia, consisting of Prussian dignitaries, and in the conventions of the Prussian states, i.e., assemblies of the nobility of Royal Prussia, where the most important local issues were decided, such as the problem of coin counterfeiting by the Teutonic Knights and by certain towns. This issue was one of the subjects of the convention of Prussian states in Malbork, the first occasion at which Nicolaus Copernicus spoke (1 January 1504). The issue concerning monetary matters preoccupied him to such an extent that he later dedicated an in-depth study to it and formulated the famous economic law on the displacement of better money by worse.<sup>26</sup> He prepared a project for a monetary reform, to which he devoted a treatise written at the request of King Sigismund I, entitled “On

---

J. Mańtek, *Autonomia Prus Królewskich (administracja i samorząd)*, in: J. Mańtek, *Mikołaj Kopernik. Szkice do portretu*, Toruń 2015, pp. 32–36. E. Rybka, P. Rybka, op.cit., pp. 109, 112.

<sup>25</sup> Thanks to his studies in Italy, Andrew Copernicus also obtained a doctorate in canon law. T. Borawska, H. Rietz, *Z Kaszub do wiecznego miasta. Bernard Sculteti (ca 1450-1518). Kurialista i przyjaciel Mikołaja Kopernika*, Toruń 2019, p. 169.

<sup>26</sup> E. Rybka, P. Rybka, op.cit., p. 114. M. Biskup, J. Dobrzycki, op.cit., p. 47.

the Minting of Coin,” which he presented at the Congress of Prussian States in Grudziądz in 1522.<sup>27</sup>

The knowledge of law enabled Nicolaus Copernicus to participate as an expert in the resolution of legal disputes. And so, as early as 1505, he took part in the examination of a conflict between the bishoprics of Warmia and Gdańsk over the Szkarpawa district, donated to the bishop by King Alexander. An important action Nicolaus undertook in this case was to translate the feudal documentation from Latin into German.<sup>28</sup> Among the lawsuits he litigated on behalf of the chapter was a case against John Graeble, a Teutonic subject (1513). Researchers found an autograph of a letter from Nicolaus Copernicus concerning the scheduling of a court hearing in this case.<sup>29</sup>

His legal education also helped Nicolaus make important political and diplomatic journeys on his uncle's commission – to the royal court, the court of the Grand Master of the Teutonic Knights in Königsberg, or to the general assembly of the Polish nobility. He most likely attended, together with Lucas Watzenrode, the coronation of Sigismund I the Old in Kraków on 24 January 1507.<sup>30</sup> The years spent by his uncle's side in Warmia (1503–1510) marked a time during which he gained invaluable experience in public activity. As François Longchamps de Bériet points out, Nicolaus Copernicus was then actually acting as secretary to the Bishop of Warmia, the greatest dignitary of Royal Prussia: “Copernicus therefore had the chance to take part in socio-political life in his very capacity as a lawyer: taking up challenges and trying to rem-

---

<sup>27</sup> The monetary reform project proposed by Nicolaus Copernicus, however, was not recognised by the Prussian states. It was too radical, infringing on the interests of the great cities, while at the same time limiting revenue to the royal treasury. In 1528, a moderate reform by Decius was adopted, envisaging a monetary union of the Crown with Royal and Ducal Prussia. J. Mańtek, *Działalność publiczna Mikołaja Kopernika*, in: J. Mańtek, *Mikołaj Kopernik. Szkice do portretu*, Toruń 2015, p. 97.

<sup>28</sup> F. Longchamps de Bériet, *Być prawnikiem. Trzy medytacje*, Warszawa 2023, p. 28.

<sup>29</sup> J. Śliwowski, A. Marek, *Rola prawa w życiu Mikołaja Kopernika*, “Prawo i Życie” 1973, No. 18, p. 3.

<sup>30</sup> M. Biskup, op.cit., p. 194.

edy current problems. Dealing with the most important issues that preoccupied his contemporaries, he circled among the most prominent figures of his time.”<sup>31</sup> He is believed to have been in charge of public affairs for a number of years, holding a variety of responsible official positions<sup>32</sup> at the Warmia Chapter.

From 1510, Nicolaus Copernicus assumed additional official functions commissioned to him by the Bishop of Warmia, in which his legal skills must also have proved valuable. In the years 1510–1513, he was chancellor at the Warmia Chapter, and from November 1510 to November 1511, he was one of the two visitors who carried out visits to and inspections of the chapter’s estates and their administrators.<sup>33</sup>

On 29 March 1512, on his way back from the royal wedding of Sigismund the Old and Barbara, Nicolaus Copernicus’s benefactor, mentor, and superior, the Bishop of Warmia, the great Lucas Watzenrode, an eminent politician and statesman whom the Teutonic Knights called ‘the devil incarnate,’ passed away. He was succeeded by Fabian Luzjański, formerly one of the canons of Warmia.<sup>34</sup>

After the death of his uncle, Nicolaus Copernicus settled permanently as a canon in Frombork. For a time, his brother Andrew returned from Rome, where he had previously litigated on behalf of the Warmia Chapter against Bishop Erazm Ciołek of Płock. Gravely ill and in conflict with the chapter, he left again for Rome, where he died in 1518. Earlier, in the autumn of 1516, Nicolaus Copernicus had been appointed administrator of the Warmian chapter estates based in Olsztyn. All the inhabitants of these

---

<sup>31</sup> F. Longchamps de Bérier, *op.cit.*, p. 27.

<sup>32</sup> It is worth quoting the words of Jerzy Centkowski here, albeit with the reservation that Nicolaus Copernicus’s legal knowledge also included secular law, which he had acquired while studying Roman law in Bologna: “The developing parliamentarism of the nobility in Poland required a considerable knowledge of the law, the principles of administration, and the powers of the offices and the methods of settling affairs. Legal expertise in ecclesiastical law, however, was undoubtedly useful, not only in ecclesiastical, but also in secular activities.” J. Centkowski, *Fromborski samotnik*, Warszawa 1973, p. 92.

<sup>33</sup> M. Biskup, *op.cit.*, p. 199.

<sup>34</sup> E. Rybka, P. Rybka, *op.cit.*, pp. 120–121.

estates, from the nobility and officials to the peasantry, were under his authority. He supervised the transfer of parcels of agricultural land into possession, the location of new settlers, and the assignment of rents and serfdoms.<sup>35</sup> Moreover, he supervised the acts of sale of certain plots of chapter land. He also took care of the fortification of castles and towns, ensuring their armament and supplies.<sup>36</sup> The functions of the administrator of the Warmia chapter estate were the most responsible and demanding among the known chapter dignities up to that time. Nicolaus Copernicus held this office in the years 1516–1521.<sup>37</sup>

At the turn of 1519 and 1520, another war broke out with the Teutonic Knights. It was then that Nicolaus Copernicus was appointed for the fourth time to the post of chancellor at the Warmia chapter, and in the autumn of 1520, he was additionally reinstated to the office of administrator of the chapter estates, which he had resigned a year earlier. As a result, preparation for the defence of Olsztyn rested on his shoulders. He did not personally command the defence, as is sometimes repeated, but the defence preparations he provided prevented the Teutonic Knights from seizing the castle and the town. The war concluded with an armistice on 7 April 1521 in Toruń, although the Teutonic Knights continued to plunder and cause destruction in Warmia for some time afterward. This was the subject of the famous “Chapter’s Complaint against Master Albrecht and the Order,” the writing of which Copernicus supervised and read out himself at a convention of Prussian states in Grudziądz. On 10 April 1525, the Prussian homage took place. The Grand Master of the Order con-

---

<sup>35</sup> In particular, Copernicus was surveying farms that had been destroyed by war, abandoned, and neglected. To this end, he travelled to the locations of such holdings, carrying out the operations in the presence of interested peasants and witnesses. For this purpose, between 1516 and 1519, he visited a total of 41 rural settlements, mainly in the Olsztyn borough. This activity was documented by him in a register entitled *Books of Locational Abandoned Farms*, where he placed 66 entries. 34 entries concerned changes in the users of plots, while the others confirmed transactions earlier concluded by peasants (exchanges, purchases). M. Biskup, J. Dobrzycki, *op.cit.*, pp. 64–65.

<sup>36</sup> E. Rybka, P. Rybka, *op.cit.*, pp. 123–125.

<sup>37</sup> M. Biskup, *op.cit.*, p. 200.



verted to Lutheranism, and the secular duchy of Prussia was established as a fief of the Kingdom of Poland.<sup>38</sup>

The pinnacle of Nicolaus Copernicus's administrative career can be seen in his appointment as Commissioner of Warmia in 1521, in which capacity he then became administrator of the chapter estates. This was a function previously unknown, even more honorable and responsible, though temporary. It was instituted in order to pacify the exceptionally difficult internal situation caused by warfare and the occupation of part of the district's territory by the Teutonic Knights. On the other hand, following the death of Bishop Fabian Luzjański (30 January 1523), the chapter entrusted Copernicus with the administration of the entire diocese and dominion of Warmia. Over the next eight months, until the election of the new bishop, Maurycy Ferber, Nicolaus acted as general administrator of the Warmian bishopric.<sup>39</sup>

An occasion for Nicolaus Copernicus to put his legal knowledge to use was when he participated in the drafting of an ordination for the Warmian bishopric – a set of laws regulating various areas of life. He first participated in the work of a dedicated team of experts (including, among others, Ferber and Giese) on such an ordination at the assembly of Warmian states in Lidzbark, 22 September 1526. He prepared a second ordination in the same team for the needs of the bishopric of Warmia and Ducal Prussia at the assembly in Bartoszyce on 6 July 1528.<sup>40</sup>

After 1530, his administrative activities at the Warmian chapter became less frequent. Until 1532, he was the administrator of the so-called treasury of the chapter table, periodically worked as a chapter visitor to monitor the economy and finances, supervised the wills of the canons, and attended to the state of Frombork's fortifications. In 1537, for the last time, he participated in the election of a new bishop, following the death of Maurycy Ferber. At that time, the chapter put forward the candidacy of Nicolaus Copernicus, but only as a gesture of courtesy. The obvious

---

<sup>38</sup> E. Rybka, P. Rybka, *op.cit.*, pp. 127–134.

<sup>39</sup> M. Biskup, *op.cit.*, pp. 229–230.

<sup>40</sup> J. Śliwowski, A. Marek, *op.cit.*, p. 3.

candidate, supported by the King, was Jan Dantyszek, the former Bishop of Chełmno.<sup>41</sup>

Law was not Nicolaus Copernicus's greatest passion. As Janusz Małek underscores in his studies, his personal collection of books did not contain a single legal item, nor did he leave behind any manuscripts testifying to his legal interests.<sup>42</sup> Other researchers, however, have pointed to two indisputably legal items from Nicolaus Copernicus's library: Petrucius's *Treatises, Problems, and Legal Advice* and Pomponius's *Books on Roman Officials, Priests, Lawyers, and Laws*.<sup>43</sup> Wiesław Mossakowski, on the other hand, examined Copernicus's annotations on the books he read in various fields. He evidenced Copernicus's interest in the history of Roman public law, especially clerical law. On the other hand, his research into Copernicus's works on economics shows an excellent knowledge of Roman civil law, such as the definition of price in the contract *emptio-venditio*, authored by Paulus.<sup>44</sup> In more recent times, Teresa Borawska found in the libraries of Uppsala and Olsztyn a number of law books previously unknown in the literature, which Copernicus had bought and studied. These include five codes forming part of a monumental compilation of Roman law from the times of Justinian – *Corpus Iuris Civilis*, published between 1489 and 1494, works by Ubaldus de Baldus, a great jurist from 14th-century Italy, representative of the post-glossator (commentator) school and an outstanding expert in Roman, canon, and fief law – *Lectura super I-IX Codicis* from 1490, and *Super usibus feudorum et commentatum super pace Constantinae* from 1500. In addition, there is a work by Jacopo Alvarotti – *Super feudis* of 1498, *Consilia* by Antoni de Butrio of 1472, and *Disputationes, questiones et Consilia* by Frederick Petrucci of 1472. The

---

<sup>41</sup> M. Biskup, J. Dobrzycki, op.cit., p. 79.

<sup>42</sup> J. Małek, *Kopernik jako lekarz i prawnik*, in: J. Małek, *Mikołaj Kopernik. Szkice do portretu*, Toruń 2015, p. 130.

<sup>43</sup> J. Śliwowski, A. Marek, op.cit., p. 3.

<sup>44</sup> W. Mossakowski, *Mikołaj Kopernik i prawo rzymskie*, in: *Historia Integra. Księga Pamiątkowa ofiarowana Prof. Stanisławowi Salmonowiczowi w siedemdziesięciolecie urodzin*, D. Janicka, R. Łaszewski (ed.), Toruń 2001, pp. 414–423.

scant number of legal publications in Nicolaus Copernicus's book collection is explained by Teresa Borawska by their probable disappearance.<sup>45</sup>

However, one cannot fail to notice that his thorough education in law, outstanding for the time, aided Copernicus considerably in fulfilling the expectations of his wealthy patron, Lucas Watzenrode, which involved carrying out diplomatic missions and holding high, responsible posts in the Warmian Bishopric during his uncle's lifetime as well as after his death. Some historians believe that Watzenrode saw Copernicus as his successor to the episcopal throne. Still, after 1525, Nicolaus did not refrain from clerical duties, reassuming previously held and new offices.

The aforementioned Janusz Małek emphasizes that legal skills in particular were instrumental in the placement under Chełmno law of peasants on plots of land in the Olsztyn bailiwick, while Copernicus's surviving manuscript from 1520 with a list of documents kept in the treasury at Olsztyn Castle "was drawn up with a precision befitting a notary."<sup>46</sup> Teresa Borawska also highlights, after Wojciech Hejnosz and Hans Thieme, that the study of law cultivated in Copernicus the logical thinking skills that came in handy both in his clerical career and also ensured "the uninhibited, clear and concise expression of his thoughts in the treatise *De revolutionibus*." According to Teresa Borawska, during his 40 years in Warmia, Copernicus's entourage was dominated by well-educated lawyers, some of whom he knew from his student days in Kraków, while others he had met at Prussian state sessions or during diplomatic negotiations.<sup>47</sup>

Evidence of Copernicus's practical use of legal knowledge can be found in further research by Teresa Borawska and Henryk Rietz. Their subject was a previously undiscovered piece of legal advice that Nicolaus Copernicus dispensed in 1535. The one-

---

<sup>45</sup> T. Borawska, *Księgozbiór Mikołaja Kopernika*, in: T. Borawska, H. Rietz, *Mikołaj Kopernik i jego świat. Środowisko. Przyjaciele. Echa wielkiego odkrycia*, Toruń 2014, pp. 334–335. T. Borawska, *Prawnicy w otoczeniu Mikołaja Kopernika*, pp. 291–292.

<sup>46</sup> J. Małek, *Kopernik jako lekarz i prawnik*, pp. 131–132.

<sup>47</sup> T. Borawska, *Prawnicy w otoczeniu Mikołaja Kopernika*, pp. 291, 305.

page manuscript was found in the Archives of the Prussian State Foundation for Cultural Heritage in Berlin. The opinion concerned a dispute over a border meadow between the Bishop of Warmia, Maurycy Ferber, and two owners of the village of Nerwiki, lying on the territory of Ducal Prussia. The meadow bore the same name as the village in question, but unlike that settlement, it formally belonged to the Warmian bishopric, which was regulated by an agreement between the bishopric and the Teutonic Knights of 28 July 1374. Despite this, the meadow had been long used by the owners of the village, who were subjects of Prince Albrecht Hohenzollern. The owners of the village of Nerwiki had been harvesting hay from the meadow for a long time and refused to stop this practice, citing the former privileges of the Order, the former handing over of the meadow by the burgrave of Lidzbark, and the acquisition of the meadow as a result of the right of ownership of the property by way of seigniorage.<sup>48</sup>

Nicolaus Copernicus drafted the opinion in November 1535, presumably at the request of his friend Tiedemann Giese, also a canon, who held a number of posts at the Warmian chapter, including custodian of the chapter from 1523 to 1538 (he later became Bishop of Chełmno, and towards the end of his life, took over the Warmian bishopric, holding it until his death, from 1549 to 1550). Giese was in ongoing contact with Ferber, Bishop of Warmia, regarding this dispute and sought expert legal support from *Doctor Nicolaus*. In his opinion, Copernicus invoked both Roman civil law and canon law. He concluded that the subjects of the Prussian ruler had breached the boundary by deception and therefore in bad faith, which ruled out the existence of the good faith requisite for the acquisition of ownership of the meadow by right of prescription. On 24 April 1536, the commissioners of the bishop and the duke reached a settlement which confirmed the rights of the Ordinary of Lidzbark to the property and mandated its return. However, the conflict resurfaced twenty years later

---

<sup>48</sup> T. Borawska, H. Rietz, *Nieznana porada prawna Mikołaja Kopernika z 1535 roku*, in: T. Borawska, H. Rietz, *Mikołaj Kopernik i jego świat. Środowisko. Przyjaciele. Echa wielkiego odkrycia*, Toruń 2014, pp. 321–322.

and ultimately ended in 1559 with the success of the bishop at the time, Stanisław Hozjusz.<sup>49</sup>

On ceremonial or other occasions requiring a full signature, Nicolaus Copernicus added beside his name *derectorum doctor*, i.e., doctor of canon law.<sup>50</sup> He accentuated the importance of his education, which formally opened the gateway to the intellectual elite of the world of the time. His legal education considerably assisted him in his public activities, while at the same time positioning him as an expert in handling disputes and supervising legal actions on behalf of the Bishopric of Warmia. He was able to combine these activities with his greatest passion – astronomy, on which, however, he gradually concentrated his attention. Finally, it is once again worth quoting Janusz Małek: “In fulfilling his duties as a member of the Warmia Chapter, he was marked by versatility in the functions he performed, conscientiousness, but also disinterestedness. In his public activities, Copernicus was loyal to Warmia, Royal Prussia and the Polish Crown.”<sup>51</sup>

## SUMMARY

### Nicolaus Copernicus in the service of law and politics

The article presents the activity of Nicolaus Copernicus, in which he applied his highest formal education, which he obtained through legal studies in Italy, crowned by a doctoral degree from the University of Ferrara. His legal education was of considerable assistance to him in a number of responsible positions at the Warmian Chapter, placing him in a position of authority in handling disputes and supervising legal actions on behalf of the Warmian Bishopric. He found it possible to combine these activities with his greatest passion – astronomy, on which he focused with increasing interest over time.

**Keywords:** Nicolaus Copernicus; lawyer; Warmia; law; politics; Renaissance

---

<sup>49</sup> Ibidem, pp. 323–325.

<sup>50</sup> W. Hejnosz, *op.cit.*, p. 147.

<sup>51</sup> J. Małek, *Działalność publiczna Mikołaja Kopernika*, p. 100.

## STRESZCZENIE

### Mikołaj Kopernik w służbie prawa i polityki

Artykuł przedstawia działalność Mikołaja Kopernika, w której wykorzystał swoje najwyższe formalne wykształcenie, jakie zdobył wskutek studiów prawniczych w Italii, czego uwieńczeniem był dyplom doktorski uniwersytetu w Ferrarze. Wykształcenie prawnicze w znaczący sposób pomagało mu w piastowaniu szeregu odpowiedzialnych stanowisk przy kapitule warmińskiej, dając jednocześnie pozycję eksperta w rozpatrywaniu sporów oraz nadzorowaniu czynności prawnych na rzecz biskupstwa warmińskiego. Owe czynności potrafił łączyć ze zgłębianiem swej największej pasji – astronomii, na której z czasem skupiał się jednak coraz bardziej.

**Słowa kluczowe:** Mikołaj Kopernik; prawnik; Warmia; prawo; polityka; Renesans

## BIBLIOGRAPHY

- Biliński B., *Najstarszy życiorys Mikołaja Kopernika z roku 1588 pióra Bernardina Baldiego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.
- Biskup M., Dobrzycki J., *Mikołaj Kopernik. Uczony i obywatel*, Warszawa 1972.
- Biskup M., *Działalność publiczna Mikołaja Kopernika*, in: *Mikołaj Kopernik i jego czasy*, ed. A. Markuszewska, Toruń 2013.
- Borawska T., *Księgozbiór Mikołaja Kopernika*, in: T. Borawska, H. Rietz, *Mikołaj Kopernik i jego świat. Środowisko. Przyjaciele. Echa wielkiego odkrycia*, Toruń 2014.
- Borawska T., *Prawnicy w otoczeniu Mikołaja Kopernika*, in: T. Borawska, H. Rietz, *Mikołaj Kopernik i jego świat. Środowisko. Przyjaciele. Echa wielkiego odkrycia*, Toruń 2014.
- Borawska T., Rietz H., *Nieznana porada prawna Mikołaja Kopernika z 1535 roku*, in: T. Borawska, H. Rietz, *Mikołaj Kopernik i jego świat. Środowisko. Przyjaciele. Echa wielkiego odkrycia*, Toruń 2014.
- Borawska T., Rietz H., *Z Kaszub do wiecznego miasta. Bernard Sculteti (ca 1450–1518). Kurialista i przyjaciel Mikołaja Kopernika*, Toruń 2019.
- Centkowski J., *Fromborski samotnik*, Warszawa 1973.
- Chachaj M., *Mikołaj Kopernik. Czasy studenckie. Kraków, Bolonia, Rzym, Padwa i Ferrara (1491–1503). Miejsca – ludzie – książki*, Toruń 2023.

- Górski K., *Dom i środowisko rodzinne Mikołaja Kopernika*, in: *Mikołaj Kopernik i jego czasy*, ed. A. Markuszewska, Toruń 2013.
- Grzybowski S., *Mikołaj Kopernik*, Warszawa 1973.
- Hejnosz W., *Mikołaj Kopernik jako prawnik*, in: *Księga Pamiątkowa 75-lecia Towarzystwa Naukowego w Toruniu*, Toruń 1952.
- Janikowski S.L., *Miscellanea Copernicana. Przyczyunki do biografii*, Toruń 2011.
- Longchamps de Bérier F., *Być prawnikiem. Trzy medytacje*, Warszawa 2023.
- Małek J., *Autonomia Prus Królewskich (administracja i samorząd)*, in: J. Małek, *Mikołaj Kopernik. Szkice do portretu*, Toruń 2015.
- Małek J., *Działalność publiczna Mikołaja Kopernika*, in: J. Małek, *Mikołaj Kopernik. Szkice do portretu*, Toruń 2015.
- Małek J., *Kopernik jako lekarz i prawnik*, in: *Mikołaj Kopernik. Szkice do portretu*, Toruń 2015.
- Małek J., *Mikołaj Kopernik – uczonec, torunianin, człowiek epoki renesansu*, in: J. Małek, *Mikołaj Kopernik. Szkice do portretu*, Toruń 2015.
- Mikulski K., *Mikołaj Kopernik. Środowisko społeczne, pochodzenie i młodość*, Toruń 2015.
- Mossakowski W., *Mikołaj Kopernik i prawo rzymskie*, in: *Historia Integra. Księga Pamiątkowa ofiarowana Prof. Stanisławowi Salmonowiczowi w siedemdziesięciolecie urodzin*, eds. D. Janicka, R. Łaszewski, Toruń 2001.
- Rybka E., Rybka P., *Kopernik. Człowiek i myśl*, Warszawa 1972.
- Śliwowski J., Marek A., *Rola prawa w życiu Mikołaja Kopernika*, "Prawo i Życie" 1973, No. 18.

*Katarzyna Jadach*

Polska Akademia Nauk, Warszawa

k.jadach@inp.pan.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4875-6558>

## Przeciwdziałanie mobbingowi w placówkach oświatowych – wybrane aspekty prawne

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.024>

### 1. Wprowadzenie

Mobbing stanowi przedmiot analizy rozmaitych dyscyplin naukowych<sup>1</sup>. Wśród przedstawicieli nauk prawnych prezentowane jest stanowisko, że wątek normatywny ma charakter wtórny i stanowi kompilację ustaleń poczynionych na gruncie badań pozaprawnych<sup>2</sup>. Taki punkt widzenia pozwala dostrzec służebny w stosunku do społecznych uwarunkowań cel konstrukcji, jaką zawiera

---

<sup>1</sup> P. Prusinowski, *Normatywna konstrukcja mobbingu*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 9, s. 7. Charakterystyczne w przypadku mobbingu jest spojrzenie na zjawisko w ujęciu wieloaspektowym (socjologicznym, psychologicznym, prawnym, ekonomicznym). Świadczą o tym takie opracowania jak np. T. Wyka, Cz. Szmidt (red.), *Wieloaspektowość mobbingu w stosunkach pracy*, Warszawa 2012. Na kompleksowy charakter mobbingu zwraca się uwagę w publikacji akcentującej, obok aspektów prawnych, uwarunkowania psychologiczne zjawiska: M.T. Romer, M. Najda, *Mobbing w ujęciu psychologiczno-prawnym*, Warszawa 2010. Interdyscyplinarność badań nad mobbingiem jest specyficzną cechą, wyróżniającą go spośród innych patologii środowiska pracy (np. dyskryminacji czy molestowania).

<sup>2</sup> P. Prusinowski, op.cit., s. 7.



art. 94<sup>3</sup> Kodeksu pracy<sup>3</sup> (w skrócie: k.p.). Zawartej w przywołanym przepisie definicji legalnej tego zjawiska (§ 2) oraz prawnemu obowiązkowi przeciwdziałania mu przez pracodawcę (§ 1) przypisuje się funkcję wychowawczą odnoszącą się do świadomości prawnej stron stosunku pracy oraz funkcję ochronną dotyczącą wolności pracy<sup>4</sup>. Ta aksjologiczna podbudowa regulacji prawa pracy ma swoje konstytucyjne uzasadnienie w normach gwarantujących poszanowanie godności ludzkiej i prawa jednostki do wolności we wszystkich wymiarach.

Zakład pracy jako miejsce, w którym realizuje się wolność pracy, stanowi przestrzeń eksploracji nie tylko prawa pracy, lecz również prawa administracyjnego, ponieważ obowiązek jej ochrony scedowany jest na podmiot zatrudniający; ten zaś czyni to poprzez politykę kadrową i działalność zarządczo-organizacyjną rozwijaną na gruncie powszechnie obowiązujących norm. Specyficzne oczekiwania dotyczą działań podejmowanych w tym obszarze przez dyrektorów placówek oświatowych. W niniejszym tekście podjęto próbę charakterystyki zjawiska mobbingu, uwzględniając w szczególności uwarunkowania funkcjonowania zakładu pracy, jakim jest placówka oświatowa. Następnie ustalono obowiązki dyrektora w sferze przeciwdziałania zjawisku i dokonano zestawienia oraz charakterystyki środków, jakimi dyrektor jako podmiot zarządzający dysponuje w ramach ścieżek pracowniczej i administracyjnej ochrony pracownika przed mobbingiem.

## 2. Mobbing – uwagi ogólne

Pracownik pozostający w zatrudnieniu powinien być wolny od jakichkolwiek elementów presji w postaci zachowań niezgodnych z prawem. W ustawodawstwie krajowym funkcjonuje norma zakazująca naruszania dóbr osobistych (art. 23 Kodeksu cywilne-

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1465.

<sup>4</sup> A. Sobczyk, *Mobbing a przeciwdziałanie mobbingowi. Dyskryminacja a przeciwdziałanie dyskryminacji*, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 4, s. 174.

go<sup>5</sup>), która ma zastosowanie do sprawcy mobbingu (mobbera). Na jej podstawie uruchamiana jest procedura dochodzenia roszczeń cywilnych o odszkodowanie i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. Niezależnie jednak od odpowiedzialności cywilnej mobbera, którego ustalenie w konkretnym przypadku (np. gdy pojawia się tzw. mobber grupowy) może zakończyć się niepowodzeniem, w polskim systemie prawa przewidziano ochronę dodatkową. Realizuje się ona w oparciu o dwie podstawy materialnoprawne: na gruncie prawa karnego i prawa pracy. W pierwszym przypadku chodzi o ustalenie popełnienia przez sprawcę naruszeń przestępstwa (w grę mogą wchodzić kwalifikacje prawne zachowań bezprawnych w oparciu o różne artykuły Kodeksu karnego<sup>6</sup>, w skrócie: k.k.). W drugim – ochrona odbywa się na gruncie prawa pracy i wiąże się z obowiązkiem przeciwdziałania kwalifikowanej postaci naruszenia dóbr osobistych w warunkach świadczenia pracy (art. 94<sup>3</sup> k.p.). Druga ze wskazanych podstaw ochrony ma podwójne znaczenie: wzmacnia ochronę dóbr osobistych konkretnej jednostki (pracownika) oraz wyraża obowiązek pracodawcy wobec określonej zbiorowości<sup>7</sup>.

W celu zrozumienia istoty obowiązku przeciwdziałania mobbingowi należy w pierwszej kolejności przyjrzeć się zaproponowanemu w literaturze przedmiotu ujęciu zjawiska. Podkreślenia wymaga przede wszystkim aspekt etymologiczny oraz zakres znaczeniowy pojęcia. Wywodzenie go z anglojęzycznych słów *mob* (zbiorowisko) oraz *to mob* (rzucić się na kogoś, zgromadzić się tłumnie, zrobić zbiegowisko) wskazuje na usytuowanie przedmiotu ochrony (wolności pracy) w grupie społecznej. Środowisko pracy jest przeważnie skupiskiem ludzi, na którego skład i sposób funkcjonowania pracownik ma niewielki wpływ. W wyniku oddziaływania szeregu czynników o różnym natężeniu i skali (czynniki osobowe, instytucjonalne i globalne) staje się on obiektem wrogich i wyniszczających praktyk, objawiających się m.in. ze-

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

<sup>7</sup> A. Sobczyk, *Mobbing a przeciwdziałanie*, s. 177.

pchnięciem do pozycji obronnej i pozbawieniem pomocy<sup>8</sup>; działaniem celowym zmierzającym do wyeliminowania pracownika ze środowiska pracy<sup>9</sup>; izolacją społeczną ofiary<sup>10</sup>.

Specyfikę zachowań mobbingowych ukazuje reprezentatywna dla zjawiska klasyfikacja Heinza Leymanna, która w przypadku trzech grup charakterystyk sytuacji pracowniczych i środowiska pracy odnosi się do aspektu wspólnotowego. Pierwszą grupę stanowią działania wpływające negatywnie na proces komunikowania się w zakładzie pracy, takie jak: ograniczanie lub utrudnianie możliwości wypowiedzania się, stałe przerywanie wypowiedzi, reagowanie na wypowiedzi i uwagi podniesionym głosem, krzykiem, wyzwiskami, ubliżaniem i groźbami. Druga grupa obejmuje działania negatywnie wpływające na stosunki społeczne w zakładzie pracy. Można wśród nich wyróżnić: unikanie rozmów z ofiarą, wprowadzenie zakazu kontaktowania się ze współpracownikami oraz zakazywanie pracownikom kontaktu z ofiarą, ignorowanie, celowe niedostrzeganie ofiary w środowisku pracowniczym. Wspólnotowy aspekt widoczny jest również w działaniach wpływających na negatywną percepcję osoby w środowisku pracowniczym. Chodzi zwłaszcza o podejmowanie przez mobberów prób ośmieszenia i skompromitowania ofiary, czy też stale wyrażaną przez nich krytykę wykonywanej pracy, życia zawodowego i osobistego.

Relacyjny kontekst zjawiska można uchwycić w przyjętej na gruncie Kodeksu pracy definicji ustawowej mobbingu. Została ona poddana krytyce, gdyż wzbudza wątpliwości interpretacyjne<sup>11</sup>, jednak argumentem przemawiającym na korzyść przyjętego rozwiązania jest akcentowanie w przepisie jego społecznych warunkowań. Dokonuje się to poprzez wyodrębnienie wśród przesłanek mobbingu płaszczyzny celu działania sprawcy, jakim jest poniżenie lub ośmieszenie pracownika, odizolowanie go lub wy-

---

<sup>8</sup> H. Leymann, *Mobbing and psychological terror at workplaces*, „Violence and Victims” 1990, nr 5(2), s. 119–126.

<sup>9</sup> B. Grabowska, *Psychoterror w pracy. Jak zapobiegać i jak sobie radzić z mobbingiem*, Gdańsk 2003, s. 9.

<sup>10</sup> A. Bechowska-Gebhardt, T. Stalewski, *Mobbing: patologia zarządzania personelem*, Warszawa 2004.

<sup>11</sup> P. Prusinowski, op.cit., s. 11.

eliminowanie z zespołu współpracowników<sup>12</sup>. Oznacza to, że pod wpływem mobbingu ofiara staje się bezradna i spychana jest na margines życia zawodowego. Duża częstotliwość i długi okres utrzymywania się wrogiego zachowania (płaszczyzna temporalna) powodują, obok psychosomatycznych objawów, również społeczne wykluczenie. Znamienne są także sposoby doprowadzenia ofiary do tych negatywnych skutków. Jak wskazuje się w orzecznictwie polskich sądów, mobber zrećnie posługuje się takimi narzędziami jak: szykany, zwodzenie, podstęp, intryga, plotki, oszczerstwa, poniżanie, ośmieszanie celem wyeliminowania mobbingowanego z zespołu współpracowników<sup>13</sup>. Należy przy tym zastrzec, że są to uzewnętrznione akty (zachowania), które muszą zaistnieć obiektywnie, aby powiązane z subiektywnymi odczuciami pracownika złożyły się na zjawisko mobbingu<sup>14</sup>.

Nieetyczny sposób zarządzania zasobami ludzkimi („przez prześladowanie”), jak również bierność pracodawcy w sytuacjach ujawniania się symptomów mobbingu horyzontalnego (na linii pracownik/cy–pracownik) są niekorzystne pod względem zarówno gospodarczym, społecznym, jak i jednostkowym<sup>15</sup>. Dlatego prakseologicznie uzasadniony staje się nałożony na pracodawcę ustawowy obowiązek przeciwdziałania mobbingowi (art. 94<sup>3</sup> § 1). Ma on charakter obowiązku niewzajemnego realizującego interes publiczny<sup>16</sup> i wiąże się z koniecznością dołożenia przez pracodawcę należytej staranności, tak, aby jego działania charakteryzowała potencjalna skuteczność. Spójność i kompletność podjętych działań zwalniają go z odpowiedzialności w sytuacji, gdy pomimo uruchomienia w zakładzie pracy stosownych środków (w ramach

---

<sup>12</sup> Por. A. Roguska-Kikoła, M. Piwowarska-Reszka, *Mobbing i dyskryminacja w stosunkach pracy. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2014, s. 18.

<sup>13</sup> Wyrok SN z dnia 3 sierpnia 2011 r., I PK 40/11, Legalis nr 458995; wyrok SN z dnia 11 lutego 2014 r., I PK 165/13, Legalis nr 993193.

<sup>14</sup> M. Bosak, *Problem mobbingu w orzecznictwie sądów polskich z perspektywy dziesięciolecia obowiązywania art. 94<sup>3</sup> k.p.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. 24, nr 3, s. 126.

<sup>15</sup> L. Lewandowska, M. Nawrocki, *Skutki mobbingu i dyskryminacji – dla pracowników, pracodawców, społeczeństwa*, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 10, s. 523.

<sup>16</sup> A. Sobczyk, *Mobbing a przeciwdziałanie*, s. 174.

m.in. tzw. polityki antymobbingowej) do naruszeń w sferze dóbr osobistych w postaci nękania i zastraszania jednak doszło. Pracodawca bowiem w świetle przyjętych interpretacji odpowiada na zasadzie winy, nie zaś ryzyka absolutnego<sup>17</sup>. Przesłanka winy stanowi czynnik motywujący do podjęcia stanowczych kroków ukierunkowanych na tworzenie w obrębie zakładu pracy warunków do godnego i wolnego od lęku świadczenia pracy.

Wskazane względy przekonują, że założenie, aby ochrona wolności pracy dokonywała się w miejscu, gdzie pracownik ową pracę świadczy, oraz poprzez zaangażowanie w pierwszej kolejności podmiotu zatrudniającego, jest aksjologicznie i prakseologicznie uzasadnione. Stanowi ono punkt odniesienia do uznania wagi ustawowego obowiązku dołożenia przez pracodawcę należytej staranności w kierunku zapewnienia możliwie skutecznej w warunkach danego zakładu pracy ochrony. Należy jednak mieć na uwadze, że zakres i sposób ochrony, przy uznaniu jej uniwersalnego i powszechnego wymiaru (obowiązek o charakterze publiczno-prawnym, a nie pochodna umowy o pracę)<sup>18</sup>, są zdeterminowane charakterem środowiska pracy i specyficznymi uwarunkowaniami działania różnych typów organizacji. Każda instytucja stanowi bowiem odrębny system, którego funkcjonowanie zależy od układu różnych czynników i ich wzajemnych interakcji<sup>19</sup>.

### 3. Mobbing w placówkach oświatowych

Środowisko związane z edukacją uznawane jest za jedno z najbardziej dotkniętych omawianą patologią<sup>20</sup>. Wśród przyczyn takiego

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 177.

<sup>18</sup> D. Dörre-Kolassa, *Komentarz do art. 94<sup>3</sup>*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2020, Legalis, teza 1.

<sup>19</sup> D. Ochojska, *Mobbing jako zagrożenie poczucia bezpieczeństwa w miejscu pracy. Nasilenie zjawiska na podstawie badań wśród pracowników sektora publicznego*, w: *Psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa w wymiarze indywidualnym i społecznym*, red. E. Napora, M. Stawiarska-Lietzau, E. Kornacka-Skwara, Częstochowa 2018, s. 132.

<sup>20</sup> Zob. m.in. M. Warszewska-Makuch, *Zjawisko mobbingu wśród nauczycieli*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2008, nr 5, s. 6–9.

stanu rzeczy wskazuje się na uwarunkowania: a) strukturalne: dotyczące sztywnej hierarchii pracowników i ograniczeń w procedurze awansowej; b) zarządcze: dotyczące procedury wyboru kadry zarządzającej i stabilności jej składu; kumulacji uprawnień w obszarze polityki kadrowej w ręku jednej osoby; c) systemowe: dotyczące, w przypadku placówek samorządowych, tytułu własnościowego podmiotu prowadzącego jednostkę organizacyjną i skomplikowanego mechanizmu finansowania jej działalności<sup>21</sup>.

Intensyfikującymi się w ostatnich latach czynnikami ostatniego rodzaju, przyczyniającymi się do ilościowego wzrostu zjawiska, mogą być hiperinflacja normatywna oraz centralizacja<sup>22</sup>, stanowiące efekt realizowanej na poziomie centralnym polityki oświatowej. Legislacyjne działania mają bezpośredni wpływ m.in. na warunki pracy nauczycieli, systematycznie podnosząc w tym zawodzie wskaźniki niepewności zatrudnienia i wypalenia zawodowego.

Poza tymi specyficznymi dla polskiej oświaty uwarunkowaniami występują również zmienne o wymiarze globalnym (sytuacja na rynku pracy) czy jednostkowym (brak kompetencji do zarządzania placówką; autokratyczny styl zarządzania; obawa o stanowisko kierownicze; niechęć do pomysłów i działań innowacyjnych). Do czynników ryzyka należy zaliczyć ponadto te dotyczące jakości relacji interpersonalnych w miejscu pracy<sup>23</sup>.

Efektem wpływu przywołanych uwarunkowań jest rodzący niepokój wśród badaczy statystyczny obraz zjawiska. Badania przeprowadzone w ostatnich dekadach, zarówno te o zasięgu

---

<sup>21</sup> Występowanie tej patologii w placówkach oświatowych wiąże się ponadto z okolicznościami oddziałującymi również na inne środowiska pracy. W ujęciu zgeneralizowanym na temat przyczyn mobbingu zob. H. Szewczyk, *Mobbing w stosunkach pracy: zagadnienia prawne*, Warszawa 2012, s. 22–24.

<sup>22</sup> Jako przykład tego zjawiska można wskazać na dwa projekty nowelizacji ustawy – Prawo oświatowe, znane jako Lex Czarnek 1.0 (projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 listopada 2021 r.) oraz Lex Czarnek 2.0 (projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 października 2022 r.).

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat zob. M.P. Leiter, C. Maslach, *The impact of interpersonal environment on burnout and organizational commitment*, „Journal of Organizational Behavior” 1988, nr 9(4), s. 297–308.

światowym, europejskim, jak i krajowym, wskazują, że nauczyciele stanowią jedną z grup zawodowych szczególnie zagrożonych mobbingiem. Z ilościowych pomiarów zjawiska wynika, że wskaźnik ofiar mobbingowanych nauczycieli plasuje się na poziomie między 6–7% a 17% (w przypadku doświadczeń stowarzyszeń antymobbingowych jest to odsetek rzędu nawet 30%)<sup>24</sup>. Omawiana forma naruszania wolności pracy stanowi więc istotny problem i wyzwanie dla dyrektorów, a z uwagi na społeczny kontekst jest również źródłem niebezpieczeństwa w obszarze pracy wychowawczej z dziećmi-uczniami, będącymi przecież bezpośrednimi świadkami zachowań agresywnych<sup>25</sup>.

Wśród obserwowanych symptomów mobbingu w oświacie można wyróżnić te, których charakterystyki pokrywają się z uniwersalnymi klasyfikacjami, oraz te, które z uwagi na specyfikę funkcjonowania placówki oświatowej są typowe dla tego środowiska. Zazwyczaj doświadczanie w pracy zachowań mobbingowych wiąże się z aktami podejmowanymi przez przełożonego i współpracowników. Są wśród nich<sup>26</sup>: krytykowanie, ośmieszanie, poniżanie; celowy brak komunikacji; ciągła kontrola; stosowanie gróźb werbalnych; zastraszanie utratą pracy; brak premii i nagród; dyskryminowanie; kwestionowanie kompetencji; nakładanie obowiązków poniżej kwalifikacji; zmuszanie do pracy poprzez zlecenie nadgodzin. Do symptomów typowo szkolnych należą te przejawy zachowań, które wiążą się z działaniem instytucji i uruchamianiem procedur osadzonych w strukturach oświatowych.

Specyficzną dla sektora oświaty cechą zjawiska mobbingu jest jego zróżnicowany układ personalny. Może on bowiem przybierać postać każdego ze znanych literaturze typów: a) wertykalne-

---

<sup>24</sup> Omówienia przeprowadzonych w tym obszarze badań znajdują się m.in. w: M. Warszewska-Makuch, op.cit., s. 6–9; A. Mościcka-Teske, M. Drabek, J. Pyżalski, *Doświadczanie mobbingu i wrogich zachowań w miejscu pracy a występowanie objawów wypalenia zawodowego u nauczycieli*, „Medycyna Pracy” 2014, nr 65(4), s. 535–542.

<sup>25</sup> Na temat modelowania zachowań agresywnych zob. B.K. Ojrzyńska, *Mobbing wśród nauczycieli przyczyną przemocy wśród młodzieży. Wnioski z obserwacji życia w szkole*, w: *Agresja w szkole. Spojrzenie wieloaspektowe*, red. A. Rejzner, Warszawa 2004.

<sup>26</sup> D. Ochojska, op.cit., s. 133–136.

go zstępującego (inaczej pionowego zstępującego) pochodzącego od przełożonego – do mobbingu dochodzi w obrębie relacji dyrektor – mobbingowany nauczyciel; b) horyzontalnego (inaczej poziomego) pochodzącego od współpracowników – do mobbingu dochodzi w obrębie relacji przedstawiciele grona pedagogicznego – mobbingowany nauczyciel; c) mieszanego polegającego na współdziałaniu w celu mobbingowania przełożonych z innymi pracownikami – do mobbingu dochodzi w obrębie relacji dyrektor i nauczyciele – mobbingowany nauczyciel; d) wertykalnego wstępującego, czyli dręczenia pracodawcy przez podwładnego – do mobbingu dochodzi w obrębie relacji nauczyciele – mobbingowany dyrektor. Dodatkową grupę zachowań w obrębie tego typu stanowią akty agresji kierowane przez użytkowników zakładu do jej pracowników (ewentualnie dyrektora), czyli ze strony uczniów i ich rodziców/opiekunów.

W każdym z wyżej wymienionych układów podstawową rolę w obszarze przeciwdziałania mobbingowi pełni dyrektor placówki oświatowej, co wynika z przypisanych mu ustawowo obowiązków w sferze stosunku pracy.

#### 4. Przeciwdziałanie mobbingowi jako obowiązek dyrektora

Placówka oświatowa jako jednostka organizacyjna jest pracodawcą, za którego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje dyrektor (art. 3 § 1 k.p.). Jego działania w tym obszarze podejmowane są na podstawie przepisów oświatowych (art. 68 ust. 1 i 5 ustawy Prawo oświatowe<sup>27</sup>) i dotyczą zarówno sfery stosunków wewnątrzzakładowych, jak i działalności skierowanej „na zewnątrz”. W pierwszym przypadku chodzi o kierowanie działalnością placówki, przez co należy rozumieć również prowadzenie polityki kadrowej, w tym składanie oświadczeń woli pracodawcy kształtujących treść łączącego strony stosunku pracy, jak i podej-

---

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.



mowanie innych działań wywołujących rozmaite skutki prawne (np. udzielenie kary porządkowej). W drugim – o reprezentowanie placówki przed innymi podmiotami w ramach współpracy umożliwiającej wypełnianie podstawowych funkcji szkoły<sup>28</sup>.

W relacji z poszczególnymi nauczycielami dyrektor jest podmiotem dominującym, wyposażonym we władztwo wynikające z podległości służbowej, obejmującej pracowników pedagogicznych oraz cały zatrudniany w szkole personel<sup>29</sup>. Zachowań pracodawcy związanych z władczym zarządzaniem zakładem nie kwalifikuje się co do zasady jako będących przejawami mobbingu, byłoby to bowiem sprzeczne z *ratio legis* szeregu norm prawa pracy. Na ich podstawie konstruowana jest zasada kierownictwa decydująca o specyfice stosunku pracy<sup>30</sup>. Prawo stosowania kontroli i nadzoru nad wykonywaniem pracy przez pracowników jest składnikiem katalogu dyrektywnych uprawnień dyrektora, a jego realizacja nie może być postrzegana jako forma naruszenia godności lub innego rodzaju dóbr osobistych nauczycieli.

Dyrektor na gruncie przepisów prawa pracy jest podmiotem zobowiązanym do tego, aby podejmować działania na rzecz ochrony tego typu dóbr. Przebiegają one na różnych płaszczyznach (stosunków wewnątrz-, jak i zewnątrzzakładowych) i przybierają różnego rodzaju formy. W ich ramach mieści się szereg czynności składających się na zadanie wynikające z treści § 1 art. 94<sup>3</sup> k.p. Jest nim przeciwdziałanie mobbingowi.

Z uwagi na brak ustawowo wskazanych sposobów realizacji tego obowiązku dyrektor w sposób autonomiczny kształtuje wewnętrzną politykę antymobbingową, rozumianą jako zbiór ja-

---

<sup>28</sup> K. Jadach, *Dyrektor szkoły w roli pracodawcy – przegląd wybranych zagadnień funkcjonowania szkoły jako zakładu pracy*, „Studia Edukacyjne” 2020, nr 57, s. 120–121.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 131.

<sup>30</sup> W tym kierunku podąża również orzecznictwo. Zob. m.in. wyrok SN z dnia 8 grudnia 2005 r., I PK 103/2005, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy” 2006, nr 21–22, poz. 321; wyrok SA w Gdańsku z dnia 4 lipca 2013 r., III APa 12/13, Lex nr 1369288; wyrok SN z dnia 27 stycznia 2004 r., I PK 293/2003, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy” 2004, nr 24, poz. 414; wyrok SO w Koninie z dnia 25 kwietnia 2016 r., III P 14/15, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych (ms.gov.pl) (dostęp: 23.02.2023 r.).

nych, uporządkowanych i uzupełniających się reguł dotyczących przeciwdziałania mobbingowi w miejscu pracy<sup>31</sup>. Powinna ona mieć wymiar prewencyjny i edukacyjny i spełniać warunek potencjalnej skuteczności. Oznacza to, że zasady i narzędzia tej polityki podlegają badaniu pod kątem stworzenia przez pracodawcę realnych możliwości zgłaszania skargi, spójności i kompletności przyjętych procedur<sup>32</sup>. Tylko wdrożenie odpowiednio skonstruowanych procedur antymobbingowych oraz ich rygorystyczne przestrzeganie zwalniają dyrektorów z odpowiedzialności za zawinione naruszenie obowiązku wynikającego z art. 94<sup>3</sup> § 1 k.p. Przyjmuje się wówczas, że dołożyli oni należytej staranności w przedmiocie przeciwdziałania zjawisku mobbingu w zakładzie pracy i tym samym wyłączyli możliwą winę w tym zakresie<sup>33</sup>.

Obowiązek starannego działania w kontekście przeciwdziałania mobbingowi powinien motywować pracodawców do podejmowania kroków zaradczych. Wyrażają się one w diagnozowaniu (anonimowe ankiety), tworzeniu rozbudowanych procedur skargowych, konstytuowaniu ciał doradczych i rozstrzygających spory między pracownikami (pełnomocnicy, mediatorzy, komisje, mężowie zaufania itd.), czy też organizowaniu szkoleń służących kształtowaniu kompetencji miękkich (zwłaszcza postaw asertywnych). Wypełnianie obowiązku przeciwdziałania może również polegać na wykorzystaniu klasycznych form, jakimi dyrektorzy z pozycji podmiotu dominującego dysponują. Składają się one na pracownicze i administracyjne środki ochrony nauczyciela przed mobbingiem. W kolejnym rozdziale podjęto próbę ich przykładowego zestawienia i charakterystyki, z uwzględnieniem specyfiki funkcjonowania placówki oświatowej.

---

<sup>31</sup> M. Gajda, *Wewnętrzna polityka antymobbingowa jako środek przeciwdziałający mobbingowi w miejscu pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 2, s. 31.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> M. Chakowski, *„Wewnętrzna polityka antymobbingowa” drogą do rozwiązania problemu mobbingu na poziomie zakładu pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 12, s. 637.

## 5. Prawne środki ochrony nauczyciela przed mobbingiem

### 5.1. Uwagi ogólne

Praca dyrektora, ukierunkowana na przeciwdziałanie mobbingowi, ma złożony jednostkowo-społeczny wymiar. Środki prawne, jakimi on dysponuje, mają w przeważającej liczbie przypadków charakter jednostkowy i są skonkretyzowane w tym znaczeniu, że mają normatywną podbudowę w treści przepisów administracyjnych bądź prawa pracy wyznaczających kompetencje podmiotów dominujących w stosunku pracy. Wymiar społeczny z kolei dotyczy podejmowania wysiłków na rzecz kształtowania wspólnotowych więzi w miejscu pracy, pozytywnych relacji między pracownikami, oparcia funkcjonowania zakładu na zasadach transparentności, otwartości, niedyskryminacji, samorządności, co wymaga korzystania z dorobku nauk pozaprawnych (nauk o zarządzaniu, polityki oświatowej czy socjologii)<sup>34</sup>. Symptomatyczne w tym aspekcie jest, że w wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawa dotyczących mobbingu zwraca się uwagę na pozaprawne sposoby przeciwdziałania tego typu zachowaniom. Akcentuje się m.in. znaczenie kultury pracy, przyjaznych relacji w miejscu pracy czy też właściwej organizacji pracy<sup>35</sup>. Za istotny element skuteczności działań antymobbingowych prawnicy uważają również tworzenie właściwej kultury organizacji, rozumianej jako zbiór wartości, norm i postawę kadry zarządzającej i pracowników<sup>36</sup>. W tej społecznej przestrzeni uruchamiane są środki miękkie,

---

<sup>34</sup> Jak wskazuje się w naukach społecznych, akty przemocy, agresji czy psychicznego znęcania się nad innymi, o ile są obecne w organizacji, stanowią część podzielanych przez jej członków norm, wartości i znaczeń – stanowią więc element jej kultury (w tym przypadku element negatywny). Por. B. Radzka, *Kultura organizacyjna a mobbing*, w: *Wieloaspektowość mobbingu w stosunkach pracy*, red. T. Wyka, Cz. Szmidt, Warszawa 2012, s. 33.

<sup>35</sup> G. Jędrejek, *Mobbing. Środki ochrony prawnej*, Warszawa 2011, s. 151.

<sup>36</sup> M. Kun-Buczko, *Wewnętrzna polityka antymobbingowa i antydyskryminacyjna*, w: J. Adamska, J. Bieluk, M. Kun-Buczko, *Procedury antymobbingowe i antydyskryminacyjne. Obowiązki pracodawcy. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, kwestie odszkodowawcze*, Warszawa 2021, s. 49–55 oraz s. 281–283.

a ich efektywność w znacznym stopniu determinuje osobowość dyrektora, jego umiejętności menadżerskie i fakt uwzględnienia w procesie zarządzania zasad konstruujących koncepcję przywództwa edukacyjnego, jak również tych wynikających z przyjętej filozofii zarządzania.

Uznając służebną rolę prawa w zwalczaniu mobbingu, należy przyjąć, że realizacja obowiązku starannego działania w przypadku dyrektora placówki oświatowej wymaga uruchomienia wielu ścieżek, a ścieżka prawna, opierająca się na formalnym autorytecie, wcale nie musi być traktowana jako priorytetowa. Tym bardziej, że – jak wykazano, charakteryzując zjawisko – jego przyczyny, jak i objawy mają wspólnotowe odniesienie i wymagają zaangażowania pracodawcy w tworzenie dobrego klimatu w zakładzie i budowanie poprawnych relacji we wszelkich układach personalnych.

Patrząc z perspektywy społecznych uwarunkowań mobbingu, wyeksponowaniu w art. 94<sup>3</sup> k.p. obowiązku przeciwdziałania mobbingowi należy przypisać funkcje edukacyjne, związane z podniesieniem świadomości stron stosunku pracy w zakresie przysługujących im praw i ciężących obowiązków w miejscu pracy. Na taką właśnie wychowawczą rolę prawa pracy i oddziaływanie jego norm ukierunkowane na ugruntowanie szacunku dla osoby człowieka pracy i dla samej pracy zwraca się uwagę w literaturze<sup>37</sup>. Warto przy tym odnotować, że stosowanie mobbingu zawsze wiąże się z naruszeniem zasad współżycia społecznego<sup>38</sup>, a obowiązek przeciwdziałania temu zjawisku uznaje się za ciężący również na pracownikach<sup>39</sup>.

Ścieżka formalna, uruchamiana celem przeciwdziałania mobbingowi, wiąże się z prewencją antymobbingową, rozumianą jako zespół działań podejmowanych przez pracodawcę na rzecz zapobiegania występowaniu tego rodzaju patologicznych zachowań<sup>40</sup>. Przedstawiciele doktryny prawa wskazują w jej ramach na trzy

---

<sup>37</sup> Zob. m.in. H. Szewczyk, op.cit., s. 112.

<sup>38</sup> G. Jędrejek, op.cit., s. 64.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 17. Zob. też: wyrok SN z dnia 29 stycznia 1975 r., III PRN 69/74, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna” 1975, nr 7–8, poz. 124.

<sup>40</sup> M. Gersdorf, M. Reczyńska-Ratajczak, *Prewencja antymobbingowa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 2, s. 31–34.

obszary: prawa wewnętrznego organizacji, praktyki zarządzania oraz etyki i kultury prawniczej<sup>41</sup>. Pracodawca w sytuacji mobbingu wśród podwładnych dysponuje bogatym arsenałem środków dyscyplinujących: od pouczenia czy ostrzeżenia, przez kary porządkowe i dyscyplinarne, czy też pociągnięcie do odpowiedzialności finansowej za wyrządzoną szkodę, do przeniesienia na inne stanowisko bądź w ostateczności zwolnienia z pracy (również w tzw. trybie dyscyplinarnym)<sup>42</sup>. Jak wynika z powyższego zestawienia, ścieżka formalna opiera się na wdrażaniu środków, jakimi dyrektor rozporządza w ramach układów dwuosobowych (na linii pracodawca–pracownik) na gruncie przepisów prawa pracy i prawa oświatowego. Środki te dotyczą stosunków pracowniczych, w związku z czym o ich zastosowaniu decyduje pracodawca, który w tym obszarze posiada autonomię (decyzja o uruchomieniu środka i jego rodzaju), limitowaną sądową kontrolą spełnienia wymogów formalnych i zaistnienia przesłanek materialnoprawnych oraz ochroną interesów nauczycieli zrzeszonych w organizacjach związkowych.

W ramach wskazanej ścieżki mieści się odpowiedzialność porządkowa i postępowanie w sprawie dokonania oceny pracy nauczyciela (procedura oceny pracy). Stanowią one w dalszej części tekstu przedmiot bardziej pogłębionej analizy.

## 5.2. Odpowiedzialność porządkowa

Zachowania mobbingowe pracowników mogą być kwalifikowane z perspektywy naruszeń porządku w zakładzie pracy<sup>43</sup>. Odpowie-

---

<sup>41</sup> Zob. H. Szewczyk, op.cit., s. 312–315 oraz s. 149–157. Ponadto: M. Charkowski, *Mobbing. Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 87 i n.; M. Kun-Buczko, *Obowiązek pracodawcy przeciwdziałania mobbingowi*, w: J. Adamska, J. Bieluk, M. Kun-Buczko, op.cit., s. 49–55.

<sup>42</sup> H. Szewczyk, op.cit., s. 155; G. Jędrejek, op.cit., s. 154; M. Kun-Buczko, J. Adamska, *Przykładowe rozwiązania potencjalnie skutecznych wewnętrznych procedur antymobbingowych i antydyskryminacyjnych*, w: J. Adamska, J. Bieluk, M. Kun-Buczko, op.cit., s. 302.

<sup>43</sup> Dopuszczenie się przez pracownika mobbingu traktowane jest jako naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych. Zob. H. Szewczyk, op.cit., s. 320–321.

działność porządkowa służy utrzymaniu w zakładzie pracy zasad porządku i organizacji pracy i przynależy pracodawcy z samej istoty stosunku pracy<sup>44</sup>. Zastosowanie instrumentów tej odpowiedzialności może wiązać się wyłącznie z dotychczasowym nieprzestrzeganiem przez pracownika ustalonego porządku, w związku z czym realizują one – obok represji – funkcje wychowawczo-prewencyjne, wykraczające poza wyłączne mobilizowanie do bardziej skrupulatnej pracy. Odpowiedzialność porządkowa ma charakter fakultatywny (każdorazowo od decyzji pracodawcy zależy, czy postanowi o zastosowaniu wobec pracownika kary porządkowej, sankcjonującej dane naruszenie, czy też odstąpi od jego ukarania) i jest niezależna od tego, czy na skutek działania pracownika pracodawca poniósł szkodę.

Źródło pochodzenia jednostronnego uprawnienia pracodawcy do orzekania o karach nakładanych na pracownika jest sporne<sup>45</sup>. Zdaniem niektórych badaczy, odnoszących się do konstrukcji cywilnoprawnych, stosowanie kar porządkowych stanowi szczególne uprawnienie wierzyciela-pracodawcy związane z nienależytym wykonaniem zobowiązania pracowniczego<sup>46</sup>. Bardziej jednak przekonujące – zwłaszcza w kontekście rozważanego zagadnienia mobbingu – wydaje się stanowisko, według którego źródłem odpowiedzialności porządkowej pracowników jest wola ustawodawcy, który w tym obszarze przyznaje pracodawcy władcze uprawnienia<sup>47</sup>.

Jednym z powodów pociągania nauczyciela do odpowiedzialności porządkowej i wymierzenia w efekcie kary porządkowej (upomnienie, nagana) jest nieprzestrzeganie przezeń zasad współżycia

---

<sup>44</sup> M. Gładoch, *Komentarz do art. 108*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2020, Legalis, teza 1.

<sup>45</sup> W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976, s. 176–177.

<sup>46</sup> Por. Z. Góral, *Pracownicza odpowiedzialność porządkowa*, Łódź 1987, s. 128.

<sup>47</sup> M. Gładoch, op.cit., teza 3. W podobnym tonie wypowiada się A. Sobczyk, wskazując, że obowiązek pracodawcy zapobiegania negatywnym relacjom między pracownikami oraz między pracownikami i przełożonymi stanowi przykład usługi społecznej, a nawet publicznej. Jej świadczenie – czyli zapewnienie przestrzeni społecznej wolnej od przemocy psychicznej – powoduje zbliżenie pozycji pracodawcy do pozycji organów porządku publicznego. Zob. A. Sobczyk, *Usługi zapewniające przestrzeń społeczną wolną od przemocy*, w: A. Sobczyk, *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017.

społecznego (art. 100 § 2 pkt 6 k.p.). Są to normy o charakterze pozaprawnym, na które składają się normy moralne i dobre obyczaje. Chodzi zarówno o zasady ogólne obowiązujące współcześnie w społeczeństwie polskim, jak i o zasady specyficzne, występujące w danym zakładzie pracy<sup>48</sup>. W art. 100 § 2 pkt 6 ustawodawca nie określił, jakie zachowanie uważa za zgodne lub sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Próby skatalogowania zasad współżycia społecznego skazane są na niepowodzenie, a materiał faktograficzny gromadzony w postępowaniach sądowych dotyczący przypadków zachowań niezgodnych z zasadami współżycia społecznego w zakładzie pracy jest bardzo bogaty<sup>49</sup>.

Dla problematyki mobbingu istotny jest wniosek, że od zachowania przywołanych w przepisach Kodeksu pracy zasad zależy poprawna atmosfera w pracy, stanowiąca barierę dla rozwoju wszelkich form mobbingu. Nie ulega wątpliwości, że naganne zachowania pracowników polegające na zastraszaniu, poniżaniu, stwarzające napięcia, konflikty i zagrożenia spokoju powinny spotykać się ze stanowczą reakcją ze strony pracodawcy. Stanowią one naruszenie obowiązków pracowniczych i w przypadkach najbardziej drastycznych mogą nawet skutkować dyscyplinarnym zwolnieniem z pracy<sup>50</sup>. Reprezentatywna w tym kontekście jest wypowiedź Sądu Najwyższego, który w jednym z wyroków podkreślił, że naruszeniem obowiązków pracowniczych jest zachowanie pracownika polegające na ubliżaniu współpracownikom. Nie mieści się ono bowiem ani w kategorii przestrzegania zasad współżycia społecznego, ani w kategorii sumiennego i starannego wykonywania pracy. Skoro więc pracodawca ma obowiązek wpływać na kształtowanie w zakładzie pracy zasad współżycia społecznego, to oznacza, że jest on zobowiązany m.in. do podjęcia takich

---

<sup>48</sup> D. Dörre-Kolassa, op.cit., teza 25.

<sup>49</sup> A.M. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis, art. 100, teza 23.

<sup>50</sup> Por. wyrok SN z dnia 13 października 1999 r., I PKN 296/99, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2001, nr 4, poz. 114; wyrok SN z dnia 29 czerwca 2005 r., I PK 290/04, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy” 2006, nr 9–10, poz. 149; wyrok SN z dnia 4 marca 1999 r., I PKN 603/98, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2000, nr 8, poz. 306.

działań, które niepożądanym zjawiskom w procesie pracy położą kres. Mogą one mieć radykalną postać niezwłocznego rozwiązania umowy o pracę z tym pracownikiem, który zakłóca prawidłowy przebieg procesu pracy<sup>51</sup>.

### 5.3. Procedura oceny pracy

Procedura oceny pracy dotyczy oceniania pracy nauczyciela pod kątem stopnia realizacji obowiązków wynikających z podstawowych funkcji, jakie pełni placówka oświatowa. Podstawę normatywną tej dyrektorskiej aktywności zawierają przepisy ustawy Karta Nauczyciela<sup>52</sup> (w skrócie: k.n.) (art. 6a ust. 1–12) oraz przepisy wykonawcze. Wynika z nich m.in., że ocena pracy nauczyciela może być dokonana w zasadzie w każdym czasie z inicjatywy dyrektora szkoły lub na wniosek wskazanych podmiotów (m.in. nauczyciela, organu sprawującego nadzór pedagogiczny, organu prowadzącego szkołę, rady rodziców).

Na gruncie aktualnie obowiązujących rozwiązań<sup>53</sup> procedura oceniania wiąże się z ustalaniem przez dyrektora poziomu spełnienia wskazanych w przepisach wykonawczych kryteriów oceny pracy (obowiązkowych i dodatkowych), przy czym kryteriami, które muszą zostać uwzględnione i są istotne z punktu widzenia przeciwdziałania zjawisku mobbingu, są współpraca z innymi nauczycielami w zakresie wynikającym z realizowanych przez szkołę zadań oraz przestrzeganie przepisów prawa z zakresu funkcjonowania szkoły i wewnętrznych uregulowań obowiązujących w szkole, w której nauczyciel jest zatrudniony (§ 2 ust. 2 pkt 6–7 k.n.). Odgórne uregulowanie procedury oceny pracy (o czym świadczą szczegółowe regulacje natury materialno- i formalnoprawnej, z wysoce skonkretyzowanym katalogiem szczegó-

---

<sup>51</sup> Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2005 r., I PK 290/04, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy” 2006, nr 9–10, poz. 149.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 984 ze zm.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki w sprawie oceny pracy nauczycieli z dnia 25 sierpnia 2022 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 1822.



łowych kryteriów oceny), jak również dwutorowa ścieżka jej uruchamiania (fakultatywnie/obowiązkowo, z urzędu/na wniosek) świadczą o intensywnej obecności w tym obszarze czynnika publicznoprawnego, a tym samym dużej wadze, jaką przykłada się do standardów pedagogicznej pracy. Oczekiwaniom wykonywania zawodu nauczyciela przez osoby o wysokich kwalifikacji merytorycznych i ponadprzeciętnych walorach osobistych towarzyszy założenie gwarancyjności w postaci wewnętrznego nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez dyrektora. To on w autonomicznej przestrzeni prowadzonej polityki kadrowej podejmuje decyzje dotyczące zatrudnienia (art. 68 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe).

Ujmując zagadnienie szerzej, warto zauważyć, że znana prawnu pracy czynność oceniania pracownika, zgodnie z utrwalonym w tej materii orzecznictwem sądów administracyjnych, ma charakter wewnętrznego postępowania i nie mieści się w ramach postępowania administracyjnego<sup>54</sup>. Oznacza to, że ocena pracownicza, zarówno ta dokonana przez dyrektora, jak i przez zespół oceniający powołany przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad szkołą, nie jest decyzją administracyjną, postanowieniem ani innym rozstrzygnięciem administracyjnym podlegającym kognicji sądu administracyjnego, a w związku z powyższym nie może być zaskarżona w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym<sup>55</sup>. Stanowisko to koresponduje z treścią przepisów oświatowych, wskazujących na ostateczny charakter oceny pracy ustalonej przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny (art. 6a ust. 10c k.n.). Równocześnie należy pamiętać, że swoboda, jaką dysponuje organ oceniający – przede wszystkim dyrektor – nie uprawnia go do arbitralnych, niepodlegających kontroli sądowej poczynań wobec pracowników pedagogicznych, oznaczałoby to bowiem naruszenie jednego z podstawowych praw człowieka – prawa do sądu (do rozpoznania sprawy przez niezawisły

---

<sup>54</sup> Postanowienie NSA z dnia 1 lutego 1981 r., SA 520/81, *Legalis* nr 34464; postanowienie NSA z dnia 19 października 2017 r., I OSK 1726/17, *Legalis* nr 1703148; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1535/05, *Legalis* nr 95848.

<sup>55</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2007 r., IV SA/Wr 114/07, *Legalis* nr 103162.

sąd)<sup>56</sup>. W związku z tym w przypadku wypowiedzenia nauczyciela umowy o pracę z powodu negatywnej oceny pracy (art. 23 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 6a i art. 27 ust. 3 k.n.) przepisy prawa przewidują ocenę zasadności takiego sposobu rozwiązania stosunku pracy, obejmującą zarówno badanie dochowania przez pracodawcę wymogów proceduralnych przy sporządzaniu takiej oceny, jak i jej merytoryczną prawidłowość<sup>57</sup>. Dyrektor, podejmując decyzje personalne, musi więc liczyć się z kontrolą sądu pracy w przypadku spraw uruchamianych na gruncie wniesienia powództwa o przywrócenie do pracy. Dokonana przez niego ocena powinna spełniać standard prawidłowości (rzetelności) i opierać się na konkretnych przesłankach uzasadniających wynik przeprowadzonej przez pracodawcę procedury<sup>58</sup>.

Wyżej wskazane środki ochrony nauczyciela przed mobbingiem są przykładem działań pracodawcy w stosunku do pracownika w ramach przyznanych mu uprawnień. Poza nimi w przepisach oświatowych można odnaleźć inne rozwiązania charakterystyczne dla systemu oświaty. Odnoszą się one również do relacji dwuosobowych, a w ich konstrukcji dominuje czynnik publicznoprawny. Są to m.in. kompetencje dyrektora w ramach postępowań dyscyplinarnych, świadczące o usytuowaniu go w roli strażnika standardów decydujących o powadze zawodu nauczyciela i jakości jego pracy (do tych uprawnień należy informowanie rzecznika dyscyplinarnego o zaistnieniu przesłanek do wszczęcia postępowania czy też zawieszanie obwinionego nauczyciela w pełnieniu obowiązków), a także obowiązek wynikający z treści art. 63 k.n. W pierwszym przypadku reagowanie dyrektora na praktyki mobbingowe sprowadza się wyłącznie do sytuacji, gdy mobberem jest zatrudniany nauczyciel; w drugim – dyrektor podejmuje działania w różnych konfiguracjach (typach) sprawstwa, również wtedy, gdy sprawcą jest podmiot zewnętrzny (np. przedstawiciel organu prowadzącego) bądź osoba posiadająca status użytkownika zakładu (uczeń,

<sup>56</sup> Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2000 r., I PKN 710/99, Legalis nr 48669.

<sup>57</sup> Wyrok SN z dnia 25 lutego 2020 r., II PK 164/18, Legalis nr 2556038.

<sup>58</sup> Por. też: wyrok SN z dnia 9 grudnia 1998 r., I PKN 500/98, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2000, nr 3, poz. 106.

wychowanek, rodzic ucznia/wychowanka). W powołanym przepisie chodzi o obowiązek działania z urzędu poprzez występowanie w obronie nauczyciela, gdy ustalone dla niego uprawnienia zostaną naruszone. Jedną z możliwych form naruszeń mogących stanowić przejaw mobbingu, a zarazem przestępstwa (art. 226 § 1 k.k.) jest znieważenie polegające na uchybieniu czci nauczyciela poprzez okazywanie pogardy, ubliżanie czy inne postaci obraźliwego zachowania i wyrażania braku szacunku dla osoby. Obrona nauczyciela w takiej sytuacji może sprowadzać się do czynności zawiadomienia prokuratury o popełnieniu przestępstwa. Brak reakcji ze strony dyrektora może skutkować jego odpowiedzialnością karną na podstawie art. 231 k.k., tj. taką, jak za działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w wyniku niedopełnienia obowiązku<sup>59</sup>. Jak z powyższego wynika, z biernością przełożonego nauczyciela będącego ofiarą mobbingu – czyli brakiem realizacji dyspozycji art. 63 k.n. – wiążą się najsurowsze z przewidzianych w systemie prawa konsekwencje w postaci wymierzenia kary kryminalnej.

## 6. Zakończenie

Jak podkreślono we wstępie, mobbing jest zjawiskiem interdyscyplinarnym. W przypadku prawa charakterystyczną cechą z punktu widzenia przeciwdziałania zjawisku jest jego służebny charakter – obowiązująca w prawie pracy definicja oparta jest na składnikach objawowych i ma na celu ustalenie zakresu ustawowego obowiązku przeciwdziałania tej patologii przez pracodawców. Obowiązek ten opiera się na powinności starannego działania, co ma motywować do podejmowania wszelkich dostępnych kroków zaradczych.

Wypełnianie obowiązku przeciwdziałania wiąże się z prewencją antymobbingową, w której ramach pracodawca wykorzystuje klasyczne formy składające się na pracownicze i administracyjne środki ochrony pracownika. Uruchamianie mechanizmów odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej, procedury oceny

---

<sup>59</sup> K. Stradomski, *Komentarz do art. 63, w: Karta Nauczyciela. Komentarz*, red. K. Lisowski, K. Stradomski, Warszawa 2022, Legalis, teza 2.

pracy czy też zawiadamianie stosownych służb i organów w przypadku naruszenia dóbr osobistych nauczycieli na terenie zarządzanego zakładu pracy są podstawowymi obowiązkami dyrektora, urealniają wychowawczą i ochronną funkcję prawa, a także przyczyniają się do podkreślenia wagi i specyfiki zawodu nauczyciela jako wchodzącego do kanonu wyróżnionych zawodów zaufania publicznego, którego przedstawiciele spełniają wysokie wymagania merytoryczne i moralne.

## STRESZCZENIE

### Przeciwdziałanie mobbingowi w placówkach oświatowych – wybrane aspekty prawne

W tekście podjęto próbę charakterystyki zjawiska mobbingu z uwzględnieniem szczególnych uwarunkowań funkcjonowania zakładu pracy, jakim jest placówka oświatowa, ustalono obowiązki dyrektora w sferze przeciwdziałania, a następnie dokonano zestawienia i charakterystyki środków, jakimi dyrektor jako podmiot zarządzający dysponuje w ramach ścieżek pracowniczej i administracyjnej ochrony pracownika przed mobbingiem. Praca ma charakter przeglądowy. Wykorzystano w niej również metodę dogmatyczno-prawną, uwzględniając orzecznictwo sądów pracy dotyczące postępowań w sprawach o mobbing oraz dorobek piśmienniczy z obszaru nauk prawnych.

**Słowa kluczowe:** przeciwdziałanie mobbingowi; nauczyciele; dyrektor; stosunki pracownicze; prawo oświatowe

## SUMMARY

### Counteracting mobbing in educational institutions – selected legal aspects

In this text, an attempt is made to characterize the phenomenon of mobbing, taking into account the specific conditions of the functioning of the workplace, which is an educational institution, the duties of the director in the sphere of counteracting were established, and then a list and characteristics of the means that the director as a managing entity has at his disposal as part of the employee and administrative paths

of employee protection against mobbing were described. The work is of a review nature. Dogmatic and legal methods were also used, considering the jurisprudence of labor courts concerning proceedings in mobbing cases and the literature of the legal sciences.

**Keywords:** counteracting mobbing; teachers; headmaster; labor relations; educational law

## BIBLIOGRAFIA

- Adamska J., Bieluk J., Kun-Buczko M., *Procedury antymobbingowe i antydyskryminacyjne. Obowiązki pracodawcy. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, kwestie odszkodowawcze*, Warszawa 2021.
- Bechowska-Gebhardt A., Stalewski T., *Mobbing: patologia zarządzania personelem*, Warszawa 2004.
- Bosak M., *Problem mobbingu w orzecznictwie sądów polskich z perspektywy dziesięciolecia obowiązywania art. 94<sup>3</sup> k.p.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. 24, nr 3.
- Chakowski M., *Mobbing. Aspekty prawne*, Warszawa 2010.
- Chakowski M., „Wewnętrzna polityka antymobbingowa” drogą do rozwiązania problemu mobbingu na poziomie zakładu pracy, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 12.
- Dörre-Kolassa D., *Komentarz do art. 94<sup>3</sup>*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2020, Legalis.
- Gajda M., *Wewnętrzna polityka antymobbingowa jako środek przeciwdziałający mobbingowi w miejscu pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 2.
- Gersdorf M., Reczyńska-Ratajczak M., *Prewencja antymobbingowa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 2.
- Głądoch M., *Komentarz do art. 108*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2020, Legalis.
- Góral Z., *Pracownicza odpowiedzialność porządkowa*, Łódź 1987.
- Grabowska B., *Psychoterror w pracy. Jak zapobiegać i jak sobie radzić z mobbingiem*, Gdańsk 2003.
- Jędrejek G., *Mobbing. Środki ochrony prawnej*, Warszawa 2011.
- Leymann H., *Mobbing and psychological terror at workplaces*, „Violence and Victims” 1990, nr 5(2).

- Lewandowska L., Nawrocki M., *Skutki mobbingu i dyskryminacji – dla pracowników, pracodawców, społeczeństwa*, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 10.
- Mościcka-Teske A., Drabek M., Pyżalski J., *Doświadczenie mobbingu i wrogich zachowań w miejscu pracy a występowanie objawów wypalenia zawodowego u nauczycieli*, „Medycyna Pracy” 2014, nr 65(4).
- Ochojska D., *Mobbing jako zagrożenie poczucia bezpieczeństwa w miejscu pracy. Nasilenie zjawiska na podstawie badań wśród pracowników sektora publicznego*, w: *Psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa w wymiarze indywidualnym i społecznym*, red. E. Napora, M. Stawiarska-Lietzau, E. Kornacka-Skwara, Częstochowa 2018.
- Ojrzyńska B.K., *Mobbing wśród nauczycieli przyczyną przemocy wśród młodzieży. Wnioski z obserwacji życia w szkole*, w: *Agresja w szkole. Spojrzenie wieloaspektowe*, red. A. Rejzner, Warszawa 2004.
- Prusinowski P., *Normatywna konstrukcja mobbingu*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 9.
- Radzka B., *Kultura organizacyjna a mobbing*, w: *Wieloaspektowość mobbingu w stosunkach pracy*, red. T. Wyka, Cz. Szmidt, Warszawa 2012.
- Roguska-Kikoła A., Piwowarska-Reszka M., *Mobbing i dyskryminacja w stosunkach pracy. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2014.
- Romer M.T., Najda M., *Mobbing w ujęciu psychologiczno-prawnym*, Warszawa 2010.
- Sobczyk A., *Mobbing a przeciwdziałanie mobbingowi. Dyskryminacja a przeciwdziałanie dyskryminacji*, „Monitor Prawa Pracy” 2015, nr 4.
- Sobczyk A., *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017.
- Stradomski K., *Komentarz do art. 63*, w: *Karta Nauczyciela. Komentarz*, red. K. Lisowski, K. Stradomski, Warszawa 2022, Legalis.
- Szewczyk H., *Mobbing w stosunkach pracy: zagadnienia prawne*, Warszawa 2012.
- Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976.
- Świątkowski A.M., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.
- Warszewska-Makuch M., *Zjawisko mobbingu wśród nauczycieli*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2008, nr 5.



*Łukasz Kierznowski*

University of Białystok

lukasz.kierznowski@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5319-9330>

## The effects of an incorrect assessment of a matriculation exam on college admission procedures in Poland\*

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.025>

Access to undergraduate and graduate programs, unlike access to lower levels of education, is exclusive and limited as it is based on candidates' knowledge, skills, and talents. Hence, the matriculation exam underscores the pivotal role it plays in a prospective student's life and the decisions they make. The exam also determines the ultimate success of an admission procedure. Every point scored on the matriculation exam counts, as hundreds, and sometimes thousands of students compete in enrollment procedures, especially in high-profile majors. As a result, errors in the assessment of a matriculation exam which have been discovered after enrollment has already ended effectively disrupt the enrollment process in its entirety. The disruptions raise questions regarding the legal status of applicants whose scores were erroneously determined and subsequently corrected, as well as the

---

\* The paper is a result of a scientific grant: "Legal considerations regarding incorrect assessment of matriculation exams in Poland" sponsored by the Polish National Science Center (nr 2019/33/N/HS5/02635).



status of other applicants placed on the same ranking list before the score of the former was increased. These issues have not yet been the subject of more extensive doctrinal analysis, including legal commentaries,<sup>1</sup> leaving the current literature scarce on the matter of an incorrect assessment of matriculation exams and its effects on admissions procedures. Therefore, the legitimacy of the issue at hand deserves a more thorough scientific analysis in order to fill in the gaps in the doctrine of Polish administrative law governing matriculation exams and admissions processes.

## 1. The role of a matriculation exam in admission procedures in Poland

External examinations are based on the rule of comparability of results, which are determined through standardized and nationally uniform examination forms and grading rules. For this reason, external examinations can perform both systemic and individual functions in the education system. The comparability rule resulted in the matriculation exam score becoming the sole criterion in admission processes, effectively replacing entrance exams before the establishment of the so-called “new matriculation exam.” This new sole criterion brought tangible benefits in securing (formally) equal access to education, as well as an opportunity to submit multiple applications to different majors at different institutions, and such applications were not time-barred.<sup>2</sup>

And so, the matriculation exam’s meaning remains unchanged. Issues pertinent to higher education admission processes are regulated by the Higher Education and Science Act (“p.s.w.n”),<sup>3</sup> which

---

<sup>1</sup> See, for example: H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, p. 152–153; P. Chmielnicki, P. Stec (ed.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2017, p. 709–714.

<sup>2</sup> For more on the role and meaning of matriculation exams in Poland see: Ł. Kierznowski, *Egzaminy zewnętrzne w latach 2015-2018 w świetle zasady zaufania do państwa i prawa*, Warszawa 2021, p. 171–180.

<sup>3</sup> Act of 20 July 2018 – Higher Education and Science Act (Journal of Laws item 1668, with further amendments); hereinafter: p.s.w.n.

stipulates that the basis for admission to undergraduate or graduate studies are the results of: 1) matriculation examination (“stara matura”); 2) matriculation examination (“nowa matura”); 3) matriculation examination (“stara matura”) or matriculation examination (“nowa matura”) and examination or examinations confirming professional qualifications; 4) matriculation examination (“stara matura”) or matriculation examination (“nowa matura”) and examination or examinations confirming professional qualifications (Article 70(3) p.s.w.n.).<sup>4</sup> At the same time, p.s.w.n. specifies that a higher education institution may conduct entrance examinations only if it is necessary to verify artistic talents, physical fitness or special skills for majors otherwise not verifiable by a matriculation exam, a vocational exam or an exam confirming professional qualifications; these examinations may not concern subjects covered by a matriculation exam, a qualification covered by a vocational exam or an exam confirming professional qualifications (Article 70(4) p.s.w.n.). The possibility of admission through a confirmation of learning outcomes<sup>5</sup> and transfer from another institution of higher education (Article 69(1) p.s.w.n.) are exceptions to the principle of a matriculation exam-based admission process. In the past, the Higher Education Act (“p.s.w.”) regulated the matter in a very similar fashion, i.e. providing for the leading role of the matriculation exam, before the enactment of

---

<sup>4</sup> The Polish legal order differentiates between the old matriculation exam (“stara matura”) existing prior to 2005, and the new matriculation exam (“nowa matura”) effective after 2005. Though the term “matura” may be indistinguishable in certain contexts, it is important to explain whether one is referring to the old or new law. Distinguishing those two terms is crucial as it bears different consequences under the old and new law.

<sup>5</sup> Universities may confirm learning outcomes acquired in the process of learning outside of the tertiary education system for graduate programs in a particular field, on a specified level and profile, under the conditions set forth by Article 71(1) and the following of p.s.w.n. Learning outcomes are confirmed in accordance with learning outcomes set forth in the study program (Article 71(2) p.s.w.n.). As a result of the confirmation of learning outcomes, no more than 50% of the ECTS credits assigned to courses included in the study program can be validated (Article 71(5) p.s.w.n.). The number of students who are admitted to a graduate program based on a confirmation of learning outcomes may not exceed 20% of the total number of students in a given field, on a given level and in a given profile (Article 71(7) p.s.w.n.).

p.s.w.n. (Article 169).<sup>6</sup> Since 2005, the matriculation exam has been, and still is, not only an admission condition to undergraduate and graduate studies but also a selection criterion when the number of prospective candidates is greater than the number of available spaces in a given field of study. At the same time, the unfettered possibility of retaking the matriculation exam at any given time enables applicants to raise their scores multiple times, increasing their admission chances.

## 2. Determining a new matriculation exam score

Due to its significance and external nature, the matriculation exam is verified and evaluated under the double anonymity standard by examiners who are specifically selected and continuously trained for this purpose. When evaluating exams, the examiners are required to apply uniform exam evaluation rules (Article 44zzu of the Act on the Education System – u.s.o.).<sup>7</sup> However, during its first years of existence, the Polish system of external examinations revealed substantial problems in evaluating matriculation exams. It soon became apparent that even though the process was unified and strongly standardized, it did not prevent evaluation mistakes from being made. Should such mistakes be unfavorable to the examinees, it puts the applicants in a serious legal and educational predicament.

Like any other human activity, examination processing activities may be subject to some degree of errors. However, the most surprising and disturbing issue was the scale of these errors. As a result, erroneous evaluations of matriculation exams became a social problem discussed in mainstream media and also the subject of scrutiny and intervention of the Polish Ombudsman and the Supreme Chamber of Control. Data presented by the Su-

---

<sup>6</sup> Act of 27 July 2005 on Higher Education (Journal of Laws No. 164, item 1365 with further amendments) hereinafter: p.s.w.

<sup>7</sup> Act of 7 of September 1991 on the Education System (Journal of Laws No. 95, item 425 with further amendments); hereinafter u.s.o.

preme Chamber of Control between 2009 and 2013 suggests that: “One in four examination papers reviewed by district examination commissions at the request of the examinee required a change in the result and the issuance of a new diploma.”<sup>8</sup> Though those numbers cannot be inferred to all exam evaluations for several reasons, it clearly indicates that the phenomenon of errors in the evaluation process is not, as it might seem, marginal, but happens often enough to be described as a systemic problem. Therefore, attempts to address the issue must also be systemic. Controversies relative to the assessment issue were a result of the lack of an appeal mechanism under Polish law enabling applicants to challenge incorrectly assessed exams. In the last decade, laws pertinent to appeal mechanisms have changed significantly. The law has gone from being silent on the matter, all the while exam commissions were changing exam results, relaying on customary norms absent laws allowing them to do so. Later, two appeal mechanisms were introduced for examinees who argued they had erroneously been assigned lower scores.<sup>9</sup>

Being a consequence of this evolution, the current state of the law reflects and provides for two basic models of rescinding the result of the exam – verification of the total score and an appeal against the result of this verification. The prerequisite for using either mechanism is to first investigate the graded exam – this instrument is available to the examinee within 6 months from the date when the district examination board issues a relevant document confirming exam results (Article 44zzz(1) u.s.o.). Subsequently, the examinee may request a verification of the sum of points, which is submitted within 2 working days from the date of the review (Article 44zzz(3) u.s.o.). The verification of the sum

---

<sup>8</sup> The Polish Supreme Chamber of Control, Information on the results of audits regarding external exams in higher education, KNO-4101-002-00/2014, p. 36.

<sup>9</sup> For more on the problem of incorrect assessments of matriculation exams as well as legal instruments permitting to challenge such assessments see: Ł. Kierznowski, *Egzamin maturalny w Polsce. Analiza prawna*, Białystok 2016, p. 190–239; Ł. Kierznowski, *Prawne przyczyny nieprawidłowego oceniania egzaminów maturalnych*, Warszawa 2023.

of points is made within 7 days from the date of receipt of the request (Article 44zzz(4) u.s.o.), and the director of the district examination committee shall inform the examinee in writing of the result of the verification of the sum of points within 14 days from the date of receipt of the request (Article 44zzz(5) u.s.o.).

Assuming that at this stage the result of the verification of the total score does not satisfy the examinee, the examinee may appeal against the result of the verification of the total score of the written part of the matriculation exam to an appellate body specifically created for this purpose, the Examination Arbitration Panel, through the director of the district examination board, within 7 days from the date of the information referred to in paragraph 5 (Article 44zzz(7) u.s.o.) was received by the prospective candidate. If the director of the district examination board finds that the appeal deserves to be upheld in its entirety, he shall determine the new result of the written part of the matriculation examination within 7 days from the date of receipt of the appeal (Article 44zzz(10) u.s.o.).

However, if it is determined that the appeal deserves to be upheld only in part or that the appeal should be dismissed, the appeal shall be forwarded and submitted by the candidate, along with the decisions' rationale, to the Director of the Central Examination Commission within 7 days of receiving the appeal (Article 44zzz(11) and (12) u.s.o.). Next, the Director of the Central Examination Commission forwards the appeal to be considered by the Exam Arbitration Panel (Article 44zzz(14) u.s.o.). The rule is that the appeal shall be reviewed within 21 days from the date it is forwarded by the director of the district examination board to the director of the Central Examination Commission. The time of the review can be extended only once and by no more than 7 days (Article 44zzz(17) u.s.o.).

The analysis of the aforementioned state of the law suggests that appealing the result of the matriculation exam may take weeks after the results have been officially announced. All that is assuming is that the candidate would like to review their score immediately upon receiving the results and will not abstain from

doing so due to a large number of applicants, and none of the administrative bodies will exceed the instructional deadlines indicated in the above-mentioned regulations (also, the administrative bodies cannot be disciplined by candidates in this regard as the Code of Administrative Procedure<sup>10</sup> regulation in this scenario does not apply, and claims in these matters are not admissible in courts).<sup>11</sup> Yet, regardless of whether an error has been discovered at the stage of verification of the sum of points or an appeal against the result of a verification procedure, any error discovered warrants the issuance of a new matriculation exam score along with any certificates or other document confirming these results (Article 44zzz(6) and (21) u.s.o.). Any such change, therefore, significantly affects the candidate's admission to his chosen major and higher education institution.

### 3. The effects and procedural aspects of determining a new score of the matriculation exam on the admission procedure

The point of departure for determining the relevance of the revision of a matriculation exam result is the examination and admissions schedule. The external nature of the matriculation exam results in prolonged assessment procedures, then it otherwise would be with internal exams graded by teachers of the examinees. Results of the matriculation exam conducted in the so-called main (May) and supplementary (June) terms are usually announced in the first days of July, shortly before admission deadlines for under-

---

<sup>10</sup> Act of June 14 1960, Code of Administrative Procedure (Journal of Laws No. 30, item 168, with further amendments); hereinafter: k.p.a.

<sup>11</sup> More on admissibility issues see for example the decision WSA (Voivodeship Administrative Court) in Poznań, April 22, 2021, IV SA/Po 1815/20; decision of NSA (Supreme Administrative Court of Poland) of 26 November 2019, I OSK 1346/19; see also: T. Bąkowski, E. Kornberger-Sokołowska, *Opinia z 27.4.2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (RL-0303-11/16)*, "Przegląd Legislacyjny" 2017, No. 2, p. 154.

graduate and graduate programs at most universities in Poland. Spots fill out fast in the most popular programs and are distributed over the course of a few days during the first round of admission without the need to conduct additional rounds of admission (updating the ranking lists). Other, less popular programs keep their admission processes open until the last days of September, when the number of candidates is less than the number of seats available or when other candidates resign. Meanwhile, the weeks-long re-evaluation procedure of the matriculation exam (which is either a result of verification of the sum of points or an appeal against the result of this verification) means that if an examiner's error is discovered and the result of the exam is indeed underestimated, the change of the result will most often occur when enrollment is already complete, when the candidate in question is either admitted or is refused admission, or even when the decision on admission or a denial of admission becomes final.

The phenomenon of inaccurate grading of matriculation exams and its respective correction process long after they have been officially announced quickly gave rise to legal challenges for candidates who had their exam results changed in a way that affected the recruitment decision either during the admission procedure or once it had already been carried out. Importantly, however, this problem should be considered not only in the context of revoking a decision to refuse admission against a candidate but also in the context of other candidates. The end of admission for a degree with limited admission availability means that all the offered placements have already been filled and the candidates have been ranked according to admission criteria (i.e., most often according to the results of the matriculation exam). A change in the exam score of some candidates will therefore also potentially affect other candidates who applied to the same program.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> A distinct problem present in the admissions procedures is the so-called "competitive co-participation" – more on issue see: A. Jakubowski, *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu administracyjnym*, "Państwo i Prawo" 2013, No. 11, p. 46–61.

A key yet nuanced problem emerges as the statutory principle of correcting the results can be determined only in favor of the candidate who disputes these results applies (Article 44zzz(6) and (21) u.s.o.) both at the stage of verification of the sum of points and at the stage of the appeal against the result of this verification. The competitive environment of the admission procedure implies that if an error is discovered and a new exam result is established, the change is always made in favor of the candidate. In principle, said change should classify such a candidate higher on the ranking list established during the admission procedure. Thus, it seems that challenging matriculation exam scores can improve the status of the person who applied for an increase in their matriculation exam score, potentially to the detriment of candidates competing for admission to the same program.

Legal regulations pertaining to the impact of matriculation exam scores being assessed anew on admission processes as well as those procedures directly challenging matriculation exam scores have undergone an evolution of its own. In the first decade after the matriculation exam was established as an external exam which allows access to higher education in Poland, the law did not regulate these issues explicitly. In the past, however, both admission and admission refusal occurred through an administrative decision, to which according to Article 207(1) p.s.w., the provisions of the Code of Administrative Procedure were applied *mutatis mutandis*.<sup>13</sup> In the case of a final administrative decision, it seemed acceptable to assume that an erroneous evaluation of the matriculation exam score constituted a factual circumstance relevant to the case, existing on the date of the decision and yet unknown to the recruitment authority. An erroneous evaluation coming to light through changing (increasing) the result by a competent authority and, consequently, issuing a new document revealing the correct (actual) result of the exam constituted grounds for the admissions authority to resume the proceedings,

---

<sup>13</sup> Currently the form of an administrative decision is provided only on the basis of an admission refusal, Article 72(2) and (3) p.s.w.n.; provisions of the Administrative Code are expressly applied.



in accordance with Article 145 § 1 point 5 of the Code of Administrative Procedure,<sup>14</sup> insofar as such a change would materially affect the admission outcome, and thus lead to an admission of a candidate who had previously been denied admission. When an increase in the matriculation exam score occurred before the decision was made final, it was possible to revoke the decision through a standard appeal. Literature on the subject matter<sup>15</sup> affirms, and Paweł Sadowski rightfully stresses that: “this possibility applies only to matriculation exam results obtained during one and the same matriculation session, conducted in a given calendar year where all high school students are participating. Any changes in the results of the matriculation exam made later as part of the correction of the matriculation exam related to a person’s desire to obtain better results will not be treated as a new circumstance constituting a premise for revoking the admission results with an extraordinary procedure.”<sup>16</sup>

However, the law in the case of a final decision, providing only the possibility of reopening the proceedings, was highly problematic in light of the nature of the admissions procedure in higher education institutions. The admission process, as it has been already signaled, is highly competitive. Candidates are competing against each other, which means that the admission of some candidates where a limit of available openings is in place means that all those who did not fit within the limit, i.e., were below the “threshold,” must be denied admission. Seemingly, admitting candidates who had been previously denied admission because their matriculation score was too low, and whose score has now been subsequently increased to allow admission, affected the legal status not only of that candidate whose exam score was increased but also of other candidates ranked on the same admission list. If proceedings were reopened against one candidate and, as a re-

---

<sup>14</sup> See: Ł. Kierznowski, *Egzamin*, p. 224.

<sup>15</sup> P. Sadowski, *Zmiana wyniku egzaminu maturalnego jako przestępstwo wznowienia postępowania rekrutacyjnego na tle orzecznictwa*, in: *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (ed.), Lublin 2016, p. 261–271.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 269.

sult of an increase in the matriculation exam score, they were classified above the “threshold,” which they had not exceeded before, this inevitably meant that someone who had been successfully admitted (i.e., the last one admitted above the “threshold”) had moved below the “threshold” by this change, and in this way such a person should have been denied admission (also by way of reopening proceedings) despite the original positive admission decision. This, in turn, raised serious reservations considering the principle of trust in the state and the law and the derived principle of protection of acquired rights, protection of undertakings in progress, and legitimate expectations. After all, these persons could, having confidence in the authority resulting from a positive admission decision, pursue their legal and factual interests related to their expected admission, for example, by moving to another city or resigning from other majors at other universities to which they have been admitted. Therefore, such a situation could have had irreversible negative consequences. Even a reasonable and prudent addressee of legal norms could not have expected such consequences. On the other hand, this is not an ethically unambiguous situation; objectively speaking, these people, due to the matriculation score they obtained, should not have been qualified, except that this circumstance was originally misjudged due to an error in the evaluation of the matriculation exam of other – as it turned out, better candidates.

A partial answer to this problem would be an assumption that resuming proceedings against such (previously wrongfully admitted) candidates’ conflicts with the above-mentioned rules, derived from the principles of trust in the state and the law as well as legal security. Thus, it would also mean that it would only be appropriate to resume proceedings against those candidates whose matriculation exam scores were increased without simultaneously resuming proceedings against those candidates who were originally admitted but who, in view of the increase in the score of other candidates, were moved under the admission threshold. However, accepting such an assumption also leads to problematic legal consequences. This could result in an increase in the num-

ber of candidates admitted to a major beyond an established limit, which not only raises the risk of the university violating its own internal acts regulating the limits of admission to different majors, but also potentially creates financial consequences.<sup>17</sup> Further, there are practical implications of educating a larger number of students than the original admission limits, which deserve some attention in this analysis. Such practicalities concern the premises of the university, available equipment, laboratories, or staff. A prudent university could, of course, plan admission in such a way as to offset these problems, but the question is whether such an expectation does not appear naive, especially when the phenomenon of improper grading of matriculation exams has not yet been identified, and the academic community in Poland has demonstrated limited awareness of the problem.

Finally, investigating the problem today, it seems somewhat surprising that the legislature did not provide a solution for more than a decade. As a result, no procedures allowing challenging matriculation results existed, and in the event an error has been discovered, there are procedures allowing to alter it, but also for solving the problem with respect to admissions without resuming admission procedures to the detriment of those who have been already admitted but who – as a result of changes in the ranking list caused by the correction of the results of some of the examinees – turned out to be below the admission threshold. It was years later that the legislator decided to offer a solution allowing for altering matriculation results either during the admission procedure or after it had already taken place in the form of an additional admission.

---

<sup>17</sup> See also: P. Sadowski, *op.cit.*, p. 270.

#### 4. The course and subject matter of additional admission procedures

The law of June 23, 2016,<sup>18</sup> added new provisions to the u.s.o. allowing appeals to the Arbitration Examination Panel against the result of the verification of the total score of the matriculation exam and thus creating, as has already been elaborated on, a “second instance” for prospective college students challenging their scores. Also, paragraph 2a was added to Article 169 of the p.s.w., making the resolution referred to in paragraph 2 (i.e., the resolution of the university senate specifying the conditions, procedure and date of the commencement and completion of the admission process – author’s note) enable conducting an additional admission process for graduates who applied for admission to undergraduate or graduate programs and who had their result of the matriculation examination in a given subject or subjects increased as a result of an appeal referred to in Article 44zzz(7) u.s.o.

This provision entered into force on September 1, 2016, and, at the same time, Article 29 of the June 23, 2016, statute mandated university senates to adapt the enrollment resolution adopted for the 2017/2018 academic year to the requirements of Article 169(2a) of the p.s.w. by January 31, 2017. Year 2017/2018 was thus the one in which, by virtue of the law, universities had to provide for an additional admission process, shifting the status quo, which provided for additional admission procedures only in the event when a lower than anticipated number of candidates applied. Now, an additional admission procedure was expected for candidates’ scores were raised by appeal against the result of the verification of the sum of exam points.

However, Article 169(2a) offered only a partial solution to the problem. Among two existing means of revoking the matriculation exam score – the verification of points and challenging said decision – Article 169(2a) invoked only the latter as a revocation

---

<sup>18</sup> Act of June 23 2016 amending the Act on the Education System and other laws (Journal of Laws, item 1010 with further amendments).

premise. As such, it meant that while in the case of increasing scores through an appeal as provided in Article 44zzz(7) u.s.o., the law mandated conducting an additional admission procedure with respect to candidates whose scores have been raised through a verification of the sum of points. Now, the only solution offered in cases where a decision was made final was the resumption of the admission proceedings on the basis of Article 145 § 1 point 5 of the Code of Administrative Procedure.<sup>19</sup> This, in turn, meant that the legal problems of candidates who have already been admitted and who, as a result of the correction of the score moved under the admission threshold, persisted. Considering the similarities of the effects both options had, differentiating the possibilities of taking part in additional admission procedures based on the procedure with which the change has been made lacked appropriate rationale.

In 2018, the p.s.w.n. law which sustained the order of organizing additional admission procedures, albeit in a non-identical form, was enacted. The provision of Article 70(2) p.s.w.n. stipulates that the university shall consider an additional admission procedure for candidates who have applied for undergraduate or graduate degrees in a given field of study for the academic year in which the admission took place and whose matriculation exam score has been increased because of the verification of the sum of points or an appeal referred to in Article 44zzz p.s.w.n. Still, the solution for such candidates was conducting additional admission, regulated by a resolution of the university's senate. However, comparing the former p.s.w. provisions with Article 70(2) p.s.w.n., it should be noted that Article 70(2) p.s.w.n. already applies to increasing the score with respect to an appeal against the result of the verification of the sum of points, as well as the verification itself, which in a sense "closes" the regulation and fixes its limited nature as suggested by p.s.w.

In addition, Article 70(2) p.s.w.n. and the former Article 169(2a) p.s.w. indicate the scope of *ratione personae* of eligibility to partici-

---

<sup>19</sup> Ł. Kierznowski, *Egzamin*, p. 224.

pate in an additional admission process. It stipulates that enrollment is open to those who have applied to undergraduate or graduate programs in a major in the academic year in which enrollment is open and whose matriculation exam score in a given field has been increased. This means that a candidate may not partake in additional admissions in majors for which the person did not originally apply (or majors at other universities for which the person did not apply at all). Thus, this provision only offsets negative consequences with regard to an incorrect assessment of the exam, however, it does not increase admission opportunities in other majors as a result of the increased score.<sup>20</sup>

Administrative law scholarship suggests that according to the provision of Article 70(2) p.s.w.n., two separate groups of persons entitled to participating in an additional admission process exist (meaning, all candidates who simply had their exam scores increased in accordance with Article 44zzz u.s.o. could then apply for admission to any major they wish).<sup>21</sup> However, this view seems incorrect. The conjunction “and” prejudices that admission prerequisites relevant to undergraduate or graduate programs in a particular major in a given academic year, increasing the result of the matriculation exam as a result of verification of the sum of points, or an appeal against the result of this verification must be met by a candidate jointly. A conclusion to the contrary leads to an absurd question: why should a university be obligated to conduct supplementary recruitment for people who only unsuccessfully applied for admission to a particular major and did not increase their matriculation score, especially if there were no placements offered?

Some controversies exist regarding whether limiting the possibility of opening additional admission processes to candidates with increased matriculation results who previously took part in the “original” recruitment is justified. After all, a change in the score may prompt the examinee to make decisions different from those that were made based on the score before taking advan-

---

<sup>20</sup> Ibidem, p. 223–224.

<sup>21</sup> M. Dokowicz, in: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, J. Woźnicki (ed.), Warszawa 2019, p. 229–230.

tage of reviewing the exam, verifying the total score, or appealing the result of the verification. Further, the admissions timetable is relevant, as is the ability to investigate one's score. Ultimately, the decision is made most often without the candidate having the opportunity to investigate their score yet and, therefore, without knowing whether there are any grounds for claiming that the examination paper was scored incorrectly and there is a chance of obtaining a different, higher score.

Finally, another controversy relative to additional admission processes is the question of the permissible timeframe of the process. The provisions of the p.s.w.n. do not specify the date (as well as the process) of additional admissions. Such details must be determined by the Senate's resolution referred to in Article 70(1) p.s.w.n. However, subject matter literature suggests that: "the overriding goal is to set the date of the additional admissions so that admitted candidates have the opportunity to begin at the start of the academic year, which makes it virtually impossible to wait until the deadline for the completion of appeals on matriculation results set by the Education System Act has passed."<sup>22</sup> From a systemic point of view, however, this argument seems to be far-fetched, as it would create a significant inconsistency. If the possibility to partake in the admissions process would be, as Marcin Dokowicz suggests, limited to the moment in which it is possible to commence education with the start of the academic year, it remains unclear as to why the u.s.o. allows for a verification (and later – a verification of the sum of points and appeal from the results of said verification) for a longer period of time, which is 6 months after an appropriate document with the matriculation exam score has been officially issued (Article 44zzz(1) u.s.o.). On the one hand, such a circumstance seems to lead to the conclusion that a senate resolution adopted pursuant to Article 70(1) of the p.s.w.n. cannot close off the possibility of participating in an additional admission process as long as the possibility of raising the matriculation score

---

<sup>22</sup> M. Dokowicz, in: *Prawo o szkolnictwie wyższym*, p. 230; See also: M. Chałupka, *Rekrutacja na studia według ustawy 2.0*, Lex. Komentarz praktyczny.

exists, since such a resolution would not meet the requirements of Article 70(2) p.s.w.n. On the other hand, the increase in the exam score would not be legally “consumable” in a given year in the form of admission to a selected major (to which the newly established score should nevertheless apply), but only in the following year. Of course, this then raises the problem of student accountability and due diligence as far as student responsibilities (and making up for the lost time) are concerned. It can be the case of a student whose score has increased, for example, in November; yet, this dilemma should already be resolved by program regulations, which determine the organization of studies and the related rights and obligations of the student (Article 75(1) p.s.w.n.). It seems, though, that such heavily delayed changes to the matriculation result will be incidental.

## 5. Conclusion

As demonstrated in the article, the ever-changing legal landscape of issues concerning the impact of modifying the results of the matriculation exam on undergraduate and graduate admission procedures in Poland has evolved from a somewhat problematic complete legislative silence regarding the issue, next, to offering a partial solution – an appeal against the result of verification of the sum of points, and finally, to its comprehensive regulation in a way that respects the legitimate expectations and a sense of legal security for those who question the results of the exam, as well as other candidates who compete to be admitted to the same program.

The current solution to the problem of determining the new exam results after the official admission procedure has already been concluded seems apt and can be deemed complete. Still, some doubts may emerge with regard to the limits of the possibility of participation in the additional enrollment processes of those who took part in the “primary” enrollment process. However, it is not an argument alleging the inaccuracy of the enacted regulation, but rather a point regarding the legitimacy of the form of the



regulation itself. A distinct study regarding existing legal practices in the realm of amending matriculation exam scores would be highly appropriate and necessary, with special consideration given to the University Senates' resolutions defining the conditions, procedures and date of commencement and completion of admission, which for several years considered the possibility of additional enrollment procedures being available to candidates. It would be interesting to determine whether the rules of conducting such an additional admission process would allow for an unfettered mitigation of erroneously determined (and subsequently, after amending the errors, increased) matriculation exam results without detriment to the candidates, in light of the constitutional principle of equal access to education. This, however, is an issue ripe for a separate scientific analysis.

### SUMMARY

The effects of an incorrect assessment of a matriculation exam on college admission procedures in Poland

For almost two decades, the current state of the law relative to undergraduate and graduate program admissions in Poland has been based on the results of the matriculation exam. Matriculation exam results are often the only criterion which determines the applicant selection process. However, the timeline of matriculation exams and admission procedures has revealed potential procedural obstacles for candidates whose results are determined anew after an official announcement has been made, due to mistakes made by examiners which are revealed many weeks after graduation. The fact that changes in exam scores may occur only after an admission process has already been concluded potentially impacts not only the prospective candidate whose exam has been assessed incorrectly, but potentially also to other applicants who took part in the same recruitment procedure. The paper discusses how an incorrect assessment of a matriculation exam impacts the legal status of a prospective college candidate in the context of graduate and undergraduate admission procedures in Poland.

**Keywords:** matriculation examination; university recruitment; renewal of recruitment procedures; supplementary recruitment

## STRESZCZENIE

### Wpływ nieprawidłowej oceny egzaminu maturalnego na procedury rekrutacyjne na studia w Polsce

W obecnym stanie prawnym, już od prawie dwóch dekad, rekrutacja na studia I stopnia oraz jednolite magisterskie oparta jest na wynikach egzaminu maturalnego, które w zdecydowanej większości przypadków stanowią jedyne kryterium selekcji kandydatów. Jednakże harmonogram egzaminów maturalnych i procedur rekrutacyjnych na studia szybko zrodził problem postępowania z kandydatami, których wyniki (po ich oficjalnym ogłoszeniu wszystkim zdającym) są ustalane na nowo z powodu błędów popełnionych przez egzaminatora, odkrywanych wiele tygodni po rozdaniu świadectw. Fakt, iż zmiana taka następuje najczęściej już po zakończeniu rekrutacji, może wywoływać skutki nie tylko dla zdającego, którego praca została błędnie oceniona, ale potencjalnie także dla innych kandydatów, którzy brali udział w tej samej rekrutacji. W artykule przedstawiono zagadnienie wpływu nieprawidłowej oceny egzaminu maturalnego na sytuację prawną maturzysty w kontekście rekrutacji na wybrany kierunek studiów.

**Słowa kluczowe:** egzamin maturalny; rekrutacja na studia; wznowienie postępowania rekrutacyjnego; rekrutacja uzupełniająca

## BIBLIOGRAPHY

- Bąkowski T., Kornberger-Sokołowska E., *Opinia z 27.4.2016 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (RL-0303-11/16)*, "Przegląd Legislacyjny" 2017, No. 2.
- Chałupka M., *Rekrutacja na studia według ustawy 2.0*, Lex. Komentarz praktyczny.
- Chmielnicki P., Stec P. (ed.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Jakubowski A., *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu administracyjnym*, "Państwo i Prawo" 2013, No. 11.
- Kierznowski Ł., *Egzamin maturalny w Polsce. Analiza prawna*, Białystok 2016.

- Kierznowski Ł., *Egzaminy zewnętrzne w latach 2015-2018 w świetle zasady zaufania do państwa i prawa*, Warszawa 2021.
- Kierznowski Ł., *Prawne przyczyny nieprawidłowego oceniania egzaminów maturalnych*, Warszawa 2023.
- Sadowski P., *Zmiana wyniku egzaminu maturalnego jako przesłanka wznowienia postępowania rekrutacyjnego na tle orzecznictwa*, in: *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, ed. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016.
- Woźnicki J. (ed.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019.

*Krzysztof Kucharski*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

krzysztofkucharski@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0528-3962>

# Uwagi na temat reglamentacji sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem sieci Internet na tle wyroku NSA z dnia 8 września 2022 r., II GSK 2034/18

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.026>

## 1. Funkcje zezwolenia w gospodarce rynkowej

W gospodarce liberalnej podstawowa funkcja zezwolenia sprowadza się do potwierdzenia, że przedsiębiorca spełnia przewidziane w prawie pozytywnym szczegółowe warunki do wykonywania określonego rodzaju reglamentowanej działalności gospodarczej<sup>1</sup>. W przypadku detalicznego obrotu napojami alkoholowymi, w związku z ograniczoną ilością zezwoleń na terenie gminy, mamy również do czynienia z jego istotną funkcją w zakresie kształtowania lokalnego rynku dystrybucji napojów alkoholowych. Kwe-

---

<sup>1</sup> M.A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 749–750. Genezy zezwoleń na działalność gospodarczą należy poszukiwać w instytucji pozwolenia administracyjnego, D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 17–54.

stia kształtowania rynku ma również istotne znaczenie z punktu widzenia sprzedaży napojów alkoholowych on-line. W takim bowiem przypadku zasięg działalności przedsiębiorcy nie obejmuje wyłącznie rynku lokalnego, ale za pośrednictwem Internetu przedsiębiorca trafia ze swoją ofertą na co najmniej rynek krajowy.

Wymóg uzyskania zezwolenia na działalność gospodarczą stanowi zatem celowe ograniczenie wolności działalności gospodarczej<sup>2</sup>. W związku z tym ustawodawca, regulując kwestie szczegółowe, zobowiązany jest do przestrzegania standardów konstytucyjnych w zakresie wprowadzania ograniczeń tej wolności<sup>3</sup>. Zgodnie bowiem z regulacją art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej możliwe jest tylko w drodze ustawy (wymóg formalny) i tylko ze względu na ważny interes publiczny (wymóg materialnoprawny)<sup>4</sup>. Zachowaniu powyższych wymogów powinno towarzyszyć również uwzględnienie zasady proporcjonalności ingerencji w wolności gwarantowane konstytucyjnie<sup>5</sup>. Jest to konieczne, aby przy pozornym zachowaniu wymogów z art. 22 nie doszło do wyrugowania wolności z prawa pozytywnego.

Przestrzeganie wzorców konstytucyjnych jest istotne nie tylko na etapie stanowienia prawa, ale również jego stosowania. Jeżeli chodzi o jego stanowienie, szczególna jest sytuacja, w której ustawa odsyła do aktu prawa miejscowego w zakresie określenia szczegółowych warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej<sup>6</sup>. W takiej sytuacji przyjmuje się, że ograniczenie wolności następuje w ustawie odsyłającej, a akt prawa miej-

---

<sup>2</sup> K. Strzyczkowski, *Prawa podstawowe wobec publicznej działalności gospodarczej*, w: *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 610–611.

<sup>3</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 241.

<sup>4</sup> Szerzej na temat pojęcia ważnego interesu publicznego zob. H. Nowicki, K. Kucharski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych (zagadnienia wybrane)*, „TeKa Komisji Prawniczej” 2018, nr 1, s. 276–279.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

<sup>6</sup> Art. 12 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 2151, dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

scowego w ramach delegacji określa jedynie kwestie szczegółowe<sup>7</sup>. W ten sposób zachowany zostaje formalnoprawny wymóg przewidywany Konstytucją, że wprowadzenie ograniczeń w sferze wolności działalności gospodarczej może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Z tego typu sytuacją mamy do czynienia w przypadku detalicznego obrotu napojami alkoholowymi. A zatem regulacja reglamentacyjnego modelu sprzedaży tych napojów obejmuje zarówno źródła ustawowe, jak i podustawowe<sup>8</sup>.

Natomiast jeżeli chodzi o etap stosowania prawa, należy pamiętać o konieczności zachowania dwóch kanonów wykładni. Pierwszy to *in dubio pro libertate*, a drugi to *exceptiones non sunt extendendae*. Obie reguły służą zachowaniu zasady wolności działalności gospodarczej w praktyce stosowania przepisów wprowadzających reglamentację działalności. Prawidłowa wykładnia przepisów w oparciu o powyższe toposy daje bowiem gwarancję legalnego działania organów administracji publicznej. Poprawność ich zastosowania w praktyce stanowi częstą oś sporu pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Również w sprawie będącej kanwą podnoszonego w niniejszym artykule problemu mamy do czynienia z odniesieniem się do tej kwestii.

W kontekście powyższego należy pamiętać, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie jest samoistnym celem reglamentacji. Zezwolenie służy bowiem ochronie wartości mieszczącym się w pojęciu ważnego interesu publicznego<sup>9</sup>. Prawidłowa interpretacja powyższego pojęcia w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu społecznym i gospodarczym stanowi jedno z istotnych wyzwań dla ustawodawcy i organów stosujących prawo. Jego rozumienie ma bowiem realny wpływ na kształtowanie się pro-

---

<sup>7</sup> Art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 40.

<sup>8</sup> Por. T. Kocowski, *Prewencyjny nadzór reglamentacyjny*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 271–272.

<sup>9</sup> T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, w: *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 711; por. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 172.

cesów gospodarczych<sup>10</sup>. Również sprzedaż napojów alkoholowych przez Internet stanowi względnie nowe zjawisko, które wymaga jego relatywizacji do kategorii interesu publicznego w kontekście potrzeby jego ciągłej redefinicji<sup>11</sup>.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie wskazuje jednak wprost na kategorię interesu publicznego, która podlega materialnoprawnej ochronie w granicach przedmiotu jej regulacji. Ustawodawca pozostawił tę kwestię do rozstrzygnięcia doktrynie i judykaturze prawniczej. W związku z tym w kwestii ustalenia postaci zjawiskowej chronionego interesu publicznego należy w pierwszej kolejności kierować się treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W odniesieniu do detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych postacią zjawiskową interesu publicznego, ze względu na którą dochodzi do ograniczenia wolności działalności gospodarczej w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest zdrowie publiczne. W pierwszej kolejności ochrona przedmiotowej wartości polega na działaniach podejmowanych w sferze przeciwdziałania alkoholizmowi. Reglamentacja w obszarze obrotu napojami alkoholowymi stanowi zatem jeden z podstawowych mechanizmów zabezpieczenia powyższej wartości. Zdrowie publiczne podlega szczególnej ochronie w sferze obrotu napojami alkoholowymi zarówno na etapie stanowienia prawa, w tym na poziomie lokalnym, jak i jego stosowania. Dopiero synergia tych dwóch czynników daje efekt w postaci kształtowania właściwych postaw społecznych w odniesieniu do spożywania napojów alkoholowych. W szczególności ustawodawca przewiduje ochronę zdrowia osób małoletnich.

W preambule ustawy o wychowaniu w trzeźwości mowa jest także o moralności i dobrobycie materialnym, które jednak w kontekście sprzedaży alkoholu mogą jedynie pośrednio wpisywać się w katalog wartości kształtujących pojęcie interesu publicznego. Moralność publiczna rozumiana bowiem jako ustalony i społecznie akceptowany zespół reguł etyczno-kulturowych nie stanowi

---

<sup>10</sup> C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 16.

<sup>11</sup> Por. K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 30.

w przypadku ograniczeń w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych wartości podlegającej pierwszorzędnej ochronie. Moralność publiczna i dobrobyt materialny mogą zostać naruszone dopiero w wyniku podejmowania działań sprzecznych z ustawą.

Należy także pamiętać, że samo zezwolenie, jako narzędzie inżynierii społecznej służące ograniczeniu dostępności do alkoholu, stanowi jeden z wielu instrumentów mających wpływ na kształtowanie postaw społecznych w zakresie spożywania napojów alkoholowych. Nie można bowiem zakładać, że przyjęcie reglamentacyjnego modelu jego detalicznej dystrybucji jest wystarczające dla osiągnięcia satysfakcjonujących rezultatów w zakresie ochrony zdrowia publicznego. Z punktu widzenia ochrony społeczeństwa przed szkodliwymi następstwami niewłaściwych postaw w zakresie spożywania napojów alkoholowych, w tym jego nadużywania, najistotniejsze bowiem znaczenie ma kwestia wychowania i edukacji<sup>12</sup>. Reglamentacyjna funkcja państwa w obszarze obrotu tymi napojami ma istotny, ale jednak pomocniczy charakter.

## 2. Dystrybucja napojów alkoholowych on-line w warunkach współczesności

Handel elektroniczny (e-commerce) stanowi relatywnie młody, ale niezwykle dynamicznie rozwijający się w ostatnich kilkunastu latach kanał sprzedażowy. W szczególności okres pandemii COVID-19 ujawnił jego potencjał. Działalność e-commerce w ostatnich latach objęła w Polsce również rynek sprzedaży napojów alkoholowych. Nie poszły za tym jednak zmiany ustawowe, które umożliwiłyby w sposób niebudzący wątpliwości prowadzenie

---

<sup>12</sup> R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Wlazlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część druga)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, nr 80, s. 55–59. Zapewne nie bez przyczyny tytuł ustawy rozpoczyna człon „o wychowaniu w trzeźwości”, a dopiero w drugiej części mowa jest o „przeciwdziałaniu alkoholizmowi”. Choć oczywiście działania w obu zakresach powinny być podejmowanie łącznie.



działalności on-line w tym obszarze. Nie są również obecnie planowane prace nad tego typu rozwiązaniami<sup>13</sup>.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości w zakładanym modelu sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych w dalszym ciągu pozostaje zatem oparta na rozwiązaniach przyjętych w latach 80. XX w. W świetle rozwoju sprzedaży przez Internet rozwiązania te niewątpliwie odstają od wymogów współczesnego obrotu gospodarczego. Kwestia ta wymaga pilnego rozwiązania, z uwagi choćby na fakt, że w szeregu innych krajów Unii Europejskiej (Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Belgia, Szwecja, Finlandia) wprowadzone zostały skuteczne rozwiązania, dzięki którym udało się z jednej strony zapewnić warunki do rozwoju tego segmentu rynku, a z drugiej zadbać o ochronę zdrowia publicznego. Pozytywne doświadczenia innych krajów powinny być zatem wskazówką w myśleniu o potrzebie przyjęcia stosownych rozwiązań krajowych.

W związku z brakiem jednoznacznej regulacji przedsiębiorcy poszukują różnych rozwiązań umożliwiających dostosowanie swojej działalności w obszarze obrotu napojami alkoholowymi on-line do wymogów ustawowych. Przyjmowane rozwiązania w wielu przypadkach są kwestionowane przez organy wydające zezwolenie i sądy administracyjne. Od wielu lat brakuje stabilnego otoczenia dla prowadzenia tego typu sprzedaży. Należy jednak pamiętać, że bez względu na obecną potrzebę progresywnego patrzenia na rozwój rynku sprzedaży napojów alkoholowych w Internecie konieczne jest zachowanie wymogów reglamentacyjnego modelu wykonywania takiej działalności.

Otwarte zatem pozostaje pytanie, co stanowi przedmiot analizy niniejszego artykułu, na ile model regulacyjny *de lege lata* daje możliwość wykorzystania kanału dystrybucji on-line do prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych.

Omawiana kwestia w pewnym aspekcie tego problemu stała się przedmiotem orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 września 2022 r.<sup>14</sup> Wyrok ten niewątpliwie sta-

---

<sup>13</sup> Pismo Ministra Zdrowia z dnia 19 lutego 2021 r. (ZPP.051.17.2021.DL) stanowiące odpowiedź na interpelację poselską nr 18690.

<sup>14</sup> Lex nr 3429963.

nowi ważny głos w dyskusji na temat dopuszczalności sprzedaży napojów alkoholowych z wykorzystaniem sieci Internet. Należy oczywiście pamiętać o tym, że Sąd rozpatrywał sprawę w granicach wniesionej skargi i nie był uprawniony do modyfikowania jej podstaw. Sprawa będąca przedmiotem orzekania stanowi zatem jedynie przykład występujących w praktyce wątpliwości w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych on-line. Wyrok NSA i wcześniejszy wyrok WSA<sup>15</sup> są więc wyłącznie punktem wyjścia do rozważań na temat szerszego problemu niż tylko ten podnoszony w sprawie będącej przedmiotem orzeczenia NSA.

W artykule pominięte zostaną kwestie związane z praktycznymi aspektami przeprowadzenia kontroli w zakresie korzystania z zezwolenia i ewentualnego ustalenia okoliczności wskazanych w niniejszym artykule jako mające potencjalnie wpływ na jego cofnięcie. Oczywiście kwestie te są bardzo istotne, gdyż brak należytego wykazania w toku kontroli naruszenia przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości uniemożliwia zastosowanie sankcji w niej przewidzianych. Trudności w prawidłowym przeprowadzeniu kontroli stanowią w wielu sytuacjach okoliczność wpływającą na brak możliwości efektywnej weryfikacji warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych on-line. Weryfikacja tego typu w punktach sprzedaży stacjonarnej nie budzi tyłu wątpliwości.

### 3. Okoliczności zapadłego rozstrzygnięcia

W rozpatrywanej sprawie przedsiębiorca dysponował zezwoleniem na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W zezwoleniu jako punkt prowadzenia sprzedaży oznaczony został sklep branżowy<sup>16</sup>. Właściwy organ cofnął przedsiębiorcy zezwolenie w powyższym zakresie.

---

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 493/18, Lex nr 2541239.

<sup>16</sup> W rozumieniu art. 2<sup>1</sup> ust. 1 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Podstawę do wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia stanowił ujawniony przez organ fakt sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem strony internetowej. Przesyłka z zamówieniem została doręczona za pośrednictwem kuriera na adres wskazany przez nabywcę. Wydając przedmiotową decyzję, organ powołał się na naruszenie regulacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie, w jakim wprowadzanie do detalicznego obrotu napojów alkoholowych dopuszczalne jest wyłącznie w miejscu, które wskazane zostało w zezwoleniu<sup>17</sup>. Zdaniem organu prowadzenie sprzedaży za pośrednictwem Internetu naruszało ten wymóg.

Argumentację prawną, która miała uzasadniać dokonanie przez organ błędnej wykładni przepisów ustawy, przedsiębiorca oparł w pierwszej kolejności na założeniu, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera wprost przepisu o zakazie prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych on-line. W związku z tym, powołując się na konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej, przedsiębiorca uznał, że nie jest dopuszczalne ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli ograniczenie danego rodzaju nie wynika wprost z ustawy. Powyższej argumentacji nie uwzględnił jednak organ drugiej instancji, w związku z czym przedsiębiorca złożył skargę do sądu administracyjnego.

W skardze przedsiębiorca w oparciu o przyjęty przez siebie regulamin sprzedaży wykazywał zgodność modelu dystrybucji on-line z wymaganiami ustawowymi. Regulamin przewidywał bowiem, że miejscem zawarcia umowy na sprzedaż alkoholu jest punkt sprzedaży stacjonarnej, na którego prowadzenie przedsiębiorca posiadał ważne zezwolenie. Regulamin przewidywał również, że odbiór napojów następuje zasadniczo w sklepie stacjonarnym. Natomiast nabywca mógł upoważnić do odbioru również pracownika przedsiębiorcy świadczącego usługi kurierskie. Powyższe miało świadczyć o tym, że umowa sprzedaży wykonana zostaje w punkcie stacjonarnym. Przedsiębiorca, uzasadniając legalność przyjętego modelu sprzedaży, powoływał się także na regulację ustawy o prawach konsumenta, która odnosząc się do umów zawieranych na odległość,

---

<sup>17</sup> Art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

przewiduje, że przedmiotem takiej umowy mogą być również napoje alkoholowe<sup>18</sup>. Pośrednio miało to w opinii przedsiębiorcy wskazywać, że prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych on-line jest dopuszczalne.

Wojewódzki sąd administracyjny uwzględnił skargę przedsiębiorcy, dzieląc poglądy zawarte w jej uzasadnieniu. Przychylił się do stanowiska, że skoro ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera zakazu sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu, to oznacza to, iż możliwość wykorzystania tej formy sprzedaży jest dopuszczalna. Dodatkowo, powołując się na regulamin sprzedaży, sąd przyjął również, że miejscem zawarcia umowy i wydania towaru był stacjonarny sklep branżowy, którego działalność objęta była ważnym zezwoleniem. W konsekwencji sąd uznał, że prowadzenie dystrybucji napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu nie stanowi wykonywania działalności w dodatkowym miejscu niewskazanym w zezwoleniu, lecz jest jedynie „[...] dodatkową formą komunikacji przedsiębiorcy z potencjalnymi klientami [...]”.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując przedmiotową sprawę, również stanął na stanowisku, że dopuszczalne jest zawieranie umów na odległość, których przedmiotem są napoje alkoholowe. Przyjął, iż ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera zakazu prowadzenia sprzedaży on-line tego typu napojów przez przedsiębiorcę, który posiada zezwolenie na prowadzenie punktu stacjonarnego. W przypadku, gdy do zawarcia umowy i wydania zamówienia dochodzi w punkcie sprzedaży stacjonarnej, nie ma zdaniem Sądu podstaw do cofnięcia zezwolenia.

Rozpatrywany przez sądy przykład stanowi jedną z najczęściej spotykanych sytuacji w zakresie wykorzystania Internetu jako kanału sprzedażowego napojów alkoholowych. Inne są sytuacje, w których przedsiębiorca wnioskuje o podjęcie działalności wyłącznie przez Internet bez prowadzenia punktu stacjonarnego<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 38 pkt 7 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 287 ze zm.).

<sup>19</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2011 r., GSK 431/10, Lex nr 1399972.

Bez względu jednak na sposób organizacji sprzedaży napojów alkoholowych on-line, zasadnicze wątpliwości co do oceny legalności tego typu działań pozostają tożsame.

## 4. Granice dopuszczalności sprzedaży napojów alkoholowych on-line

### 4.1. Miejsce zawarcia umowy

W pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii związanej z miejscem zawarcia umowy i wydania zamówionego towaru. W przypadku, gdy w regulaminie sprzedaży za miejsce wykonania umowy przyjmuje się punkt stacjonarny, nie budzi zastrzeżeń na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości sytuacja, w której nabywca składa zamówienie on-line, a następnie odbiera je osobiście w stacjonarnym punkcie sprzedaży, który objęty jest ważnym zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych. Działaniem pozostającym w granicach prawa, z punktu widzenia wyłącznie określenia miejsca zawarcia i wykonania umowy, jest również sytuacja, w której zamówienia składane są za pośrednictwem strony internetowej, a zamówienie w imieniu nabywcy odbiera pracownik przedsiębiorcy świadczącego usługi kurierskie<sup>20</sup>. W ten sposób spełniony zostaje wymóg prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych wyłącznie w miejscu oznaczonym w zezwoleniu<sup>21</sup>.

W związku z powyższym nie jest dopuszczalne prowadzenie detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych wyłącznie za pośrednictwem Internetu bez udziału stacjonarnego punktu sprzedaży objętego zezwoleniem. Słuszna jest zatem praktyka organów, które w takich przypadkach odmawiają wydania zezwolenia. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości przewiduje bowiem możliwość sprzedaży napojów alkoholowych wyłącznie w punktach stacjonarnych, które spełniają określone w uchwałach rad gmin stan-

---

<sup>20</sup> Szerzej w kwestii cywilnoprawnej tego zagadnienia trafnie wypowiedział się WSA w Krakowie, rozpatrując przedmiotową sprawę.

<sup>21</sup> Art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

dardy lokalizacji<sup>22</sup>. Dodatkowo ustawodawca ściśle określa sposoby, w jakich sprzedaż napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży może być prowadzona. W przypadku bowiem napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) mogą to być wyłącznie: sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych, wydzielone stoiska w samoobsługowych placówkach handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m<sup>2</sup>, a także placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednio sprzedaż napojów alkoholowych<sup>23</sup>. Odstępstwa w zakresie warunków lokalizacji punktów sprzedaży, a także sposobu prowadzenia sprzedaży zostały określone ustawowo<sup>24</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że samorząd gminy określa liczbę i warunki lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy. W przypadku prowadzenia działalności wyłącznie za pośrednictwem Internetu przedmiotowe uchwały zostałyby pozbawione funkcji, jaką pełnią w reglamentacyjnym modelu sprzedaży napojów alkoholowych.

#### 4.2. Doręczenie przesyłki przez kuriera

W dalszej kwestii modelu sprzedaży napojów alkoholowych on-line należy odnieść się do sytuacji, w której, jak miało to miejsce w rozpatrywanej sprawie, upoważniony przez nabywcę kurier odbiera przesyłkę i doręcza ją pod wskazany w zamówieniu adres. W takiej sytuacji z punktu widzenia regulacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości na pierwszy plan wysuwają się dwie kwestie. Pierwsza to zagadnienie weryfikacji wieku nabywcy napoju alkoholowego.

Zgodnie bowiem z ustawowym wymogiem sprzedający napoje alkoholowe w razie wątpliwości co do wieku nabywcy uprawniony jest do żądania okazania dokumentu stwierdzającego jego

---

<sup>22</sup> Art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>23</sup> Art. 9<sup>6</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>24</sup> Odpowiednio art. 9<sup>6</sup> ust. 2 i ust. 3 oraz art. 18<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

wiek<sup>25</sup>. Natomiast sprzedawca nie jest uprawniony do sędowania tego uprawnienia na rzecz osoby, która będzie doręczać przesyłkę. Pracownik przedsiębiorcy świadczącego usługi kurierskie nie jest zatem uprawniony do żądania okazania dokumentu przez nabywcę. Prawo ustalenia wieku nabywcy jest uprawnieniem daleko idącym, którego realizacja może nastąpić wyłącznie na podstawie upoważnienia o charakterze ustawowym. Nie można za podstawę ewentualnego legitymowania uznać regulaminu sprzedaży czy umowy zawartej pomiędzy sprzedawcą a przedsiębiorcą świadczącym usługi kurierskie. Czynności cywilnoprawne nie mogą bowiem prowadzić do modyfikacji przepisów ustawowych o charakterze *ius cogens*. Upoważnienie do legitymowania przez inne osoby niż sprzedawca, które biorą udział w łańcuchu dostaw, wymaga zatem zmian ustawowych.

Należy także podkreślić, że ustawodawca, przewidując w ustawie o wychowaniu w trzeźwości odpowiedzialność karną za sprzedaż napojów alkoholowych osobie poniżej granicy wieku, posługuje się pojęciem sprzedawca, czy też kierownik zakładu handlowego<sup>26</sup>. Nie można za taką osobę uznać kuriera doręczającego przesyłkę.

Dodatkowo upoważnienie do sprawdzania wieku nabywcy przez osoby trzecie wiązałyby się z koniecznością zwolnienia sprzedawcy z zachowania tajemnicy korespondencji. Kurier doręczający przesyłkę powinien bowiem mieć wiedzę o jej zawartości. Sam bowiem fakt nadania przesyłki przez sklep prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych on-line nie w każdym przypadku determinuje jej zawartość. Sklepy tego typu prowadzą w praktyce sprzedaż również innego rodzaju asortymentu, np. akcesoriów związanych z napojami alkoholowymi. Wystarczające w tej mierze byłoby wprowadzenie obowiązku właściwego oznakowania przesyłki co do jej zawartości.

---

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Kucharski, *Materialnoprawne przesłanki cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, W. Sz wajdler, Toruń 2014, s. 117.

<sup>26</sup> Art. 43 ust. 1 i ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W regulaminach sprzedaży przyjmuje się również opcjonalnie postanowienia, jak to miało miejsce w analizowanym przypadku, że nabywca bierze na siebie odpowiedzialność za odbiór zakupionego towaru przez osobę pełnoletnią. Postanowienie tego typu nadal jednak nie zwalnia sprzedającego z obowiązku oceny wieku nabywcy. W szczególności problem z oceną wieku występuje w przypadku, gdy towar zamawiany jest do samoobsługowego punktu odbioru przesyłek (tzw. paczkomatu). W takim przypadku do odbioru przesyłki z napojem alkoholowym wymagana jest jedynie znajomość obsługi tego typu urządzenia. Nie występuje bowiem żadna możliwość weryfikacji wieku osoby odbierającej przesyłkę.

Przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych on-line poszukują różnych sposobów rozwiązania problematycznej kwestii ustalenia wieku nabywcy. Próbuje tego dokonać choćby poprzez wprowadzenie wymogu potwierdzenia pełnoletności nabywcy przed wejściem na stronę internetową. Innym rozwiązaniem jest wymóg podania daty urodzenia. Powyższe zabezpieczenia mają jednak wyłącznie charakter deklaratoryjny, z tego względu, że nie podlegają efektywnej weryfikacji. Po zaznaczeniu właściwej opcji można bez żadnych trudności przejść do strony internetowej czy dokonać zakupu.

Realnym sposobem na ograniczenie osobom niepełnoletnim możliwości nabywania napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu byłoby upoważnienie sprzedawców do żądania od nabywcy podania numeru PESEL<sup>27</sup>, a także serii i numeru dokumentu tożsamości. W takim przypadku weryfikacja tożsamości następowałaby w chwili wydania przesyłki przez kuriera. Możliwe jest również weryfikowanie wieku nabywcy w trakcie zakupów on-line przez bank, w związku z obowiązkiem podania numeru karty kredytowej. Natomiast wprowadzenie powyższych rozwiązań wymagałoby zmian w prawie.

Drugą istotną kwestią związaną z doręczaniem przesyłki przez kuriera jest zagadnienie weryfikowania stanu trzeźwości nabywcy. W świetle ustawowych wymagań zobowiązany do dokona-

---

<sup>27</sup> Zgodnie ze stanowiskiem GODO *de lege lata* taka możliwość istnieje, zob. <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/335/3781> (dostęp: 20.03.2023 r.).



nia oceny stanu nabywcy w tym zakresie jest wyłącznie sprzedający napoje alkoholowe<sup>28</sup>. W związku z tym kurier, działając jako pełnomocnik nabywcy, nie jest uprawniony do odmowy wydania przesyłki, nawet w przypadku, gdy wystąpią wątpliwości co do stanu trzeźwości. Sprzedawca nie ma podstaw do upoważnienia kuriera do dokonania samodzielnej oceny w tym zakresie. Przepisy dotyczące tej kwestii są jasne i mają charakter bezwzględnie obowiązujący. W przypadku zatem doręczenia przesyłki przez kuriera przedsiębiorca nie jest w stanie realizować jednego ze swoich podstawowych obowiązków w zakresie wprowadzania do obrotu napojów alkoholowych. Natomiast upoważnienie kuriera do odmowy wydania przesyłki ze względu na stan trzeźwości nabywcy wymagałoby również zmian w przepisach. Powyższy problem jeszcze bardziej nabiera na sile w przypadku, gdy odbiór przesyłki następuje w paczkomacie. W takim przypadku nie ma bowiem obecnie żadnego skutecznego mechanizmu weryfikacji stanu trzeźwości.

Ze wspomnianą już wyżej tajemnicą korespondencji wiąże się jeszcze jedno zagadnienie. Ustawodawca przewiduje bowiem bezwzględny zakaz wnoszenia napojów alkoholowych na teren zakładów pracy<sup>29</sup>. W przypadku zatem podania jako adresu do doręczenia zakładu pracy kurier nie jest uprawniony do wejścia z przesyłką na jego teren. Stąd osoba doręczająca przesyłkę powinna znać jej zawartość, aby nie doszło do naruszenia przedmiotowego zakazu.

Przedsiębiorca w postępowaniach sądownoadministracyjnych w analizowanej sprawie powoływał się także na argument, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera wprost zakazu prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet. Wskazywał w ten sposób, że zakresu reglamentacji działalności gospodarczej nie można domniemywać. Fakt, że nie wprowadzono ustawowego zakazu prowadzenia tego typu działalności, nie oznacza jednak, iż w każdym przypadku sprzedaż on-line pozostaje w granicach prawa. Nie można bowiem dokonywać wykładni przepisów wyłącznie z perspektywy tego, czego ustawodawca w niej nie

---

<sup>28</sup> Art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

<sup>29</sup> Art. 16 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

uregulował. Brak unormowania w określonym zakresie również stanowi wyraz woli ustawodawcy. Należy bowiem odróżnić sytuację luki regulacyjnej od celowego braku uregulowania. Powoływanie się w związku z tym na zasadę, że co nie jest prawem zakazane, jest dozwolone, nie oznacza, iż zakaz danego zachowania ma wynikać bezpośrednio z określonej jednostki redakcyjnej aktu prawnego. Oznaczałoby to nadanie wyłączności wykładni językowej. Poza taką metodą wykładni należy stosować również inne metody wykładni, tj. systemową i funkcjonalną. Jeżeli zatem rezultat dwóch ostatnich metod potwierdza słuszność wykładni językowej, można uznać jej wynik za prawidłowy.

Dokonując zatem oceny dopuszczalności prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet, należy brać pod uwagę całość przepisów odnoszących się do przedmiotowej sprzedaży (wykładnia systemowa). Należy również uwzględnić cel regulacji ustawowej (wykładnia funkcjonalna). Dopiero interpretacja całościowego modelu detalicznego obrotu napojami alkoholowymi przyjętego przez ustawodawcę stanowi podstawę do sformułowania prawidłowych wniosków w zakresie dopuszczalnych granic prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych on-line.

Konkludując, w kontekście zakresu problemu analizowanego w niniejszym artykule należy stwierdzić, że *de lege lata* niewątpliwie dopuszczalne jest prowadzenie sprzedaży napojów on-line, jeżeli regulamin sprzedaży przewiduje, iż miejscem zawarcia umowy i wydania towaru jest stacjonarna placówka handlowa objęta ważnym zezwoleniem na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Dodatkowo odbioru zamówienia dokonuje w takim przypadku nabywca samodzielnie. Nie ma również wątpliwości, że nie jest dopuszczalne prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych wyłącznie za pośrednictwem Internetu, bez udziału stacjonarnej placówki objętej ważnym zezwoleniem.

Natomiast poważne wątpliwości budzi sprzedaż on-line z opcją dostawy realizowaną przez kuriera lub odbiorem przesyłki w paczkomacie. Biorąc pod uwagę w pierwszej kolejności brak możliwości realnej weryfikacji wieku nabywcy zarówno na etapie składania zamówienia, jak i odbioru przesyłki, a także brak możliwości

oceny stanu jego trzeźwości, należy stwierdzić, że tego typu model sprzedaży *de lege lata* nie mieści się w ustawowej regulacji detalicznego obrotu napojami alkoholowymi.

W kontekście powyższego należy również poddać ocenie argument podnoszony w sprawie przez przedsiębiorcę odnośnie do regulacji ustawy o prawach konsumenta, z której wynika możliwość zawierania umów na odległość, których przedmiotem są napoje alkoholowe. Należy w odniesieniu do tej kwestii pamiętać, że regulacje ustawowe, odnoszące się do problematyki wprowadzania do obrotu napojów alkoholowych, powinny być wykładane zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości. Nie jest zatem dopuszczalne wyciąganie na podstawie innych ustaw wniosków, które byłyby sprzeczne z ustawą wiodącą. Odnosząc to do podnoszonego w artykule problemu, należy uznać, że *de lege lata* dopuszczalne jest zawieranie umów na odległość, których przedmiotem są napoje alkoholowe, ale wyłącznie w przypadku, gdy przedsiębiorca dysponuje zezwoleniem na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, których odbiór odbywa się w placówce stacjonarnej oznaczonej w zezwoleniu osobiście przez nabywcę (stronę umowy).

## 5. Podsumowanie

Podjęte w niniejszym artykule zagadnienie stanowi powracający w ostatnich kilku latach problem społeczno-gospodarczy. Nowoczesne technologie, w tym rozwój rynku e-commerce, stanowią bowiem wyzwanie nie tylko dla przedsiębiorców działających na różnych rynkach, ale również dla ustawodawcy. I tak jak przedsiębiorcy w sposób aktywny dostosowują się do wyzwań współczesności wynikających ze stosowania nowoczesnych technologii, tak krajowemu prawodawcy brakuje jeszcze w tym zakresie należytego dynamizmu.

Oczywiście utrzymywanie modelu detalicznego obrotu napojami alkoholowymi na dotychczasowych zasadach jest dopuszczalne i stanowi obecnie świadomy wybór. Wydaje się jednak, że dalsze utrzymywanie takich rozwiązań w warunkach współczesności

pozbawione jest aktualności. Właściwe bowiem rozwiązania organizacyjne w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych on-line są w stanie zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa transakcji, w szczególności zaś gwarantować ochronę osób małoletnich przed dostępem do napojów alkoholowych. Z kolei dla rynku sprzedawców napojów alkoholowych możliwość korzystania ze sprzedaży on-line w sposób uregulowany stanowić będzie istotny impuls rozwojowy. Pogodzenie tych dwóch grup interesów jest zasadniczo możliwe wyłącznie na drodze interwencji ustawodawcy, a nie zabiegów interpretacyjnych. Wprowadzenie możliwości sprzedaży napojów alkoholowych on-line stworzy także podstawy do prowadzenia efektywnej kontroli przedsiębiorców świadczących tego typu usługi. Obecnie przeprowadzenie kontroli w takich przypadkach stawia przed organami przeszkody natury obiektywnej.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że nieuwzględnienie charakterystyki elektronicznych kanałów sprzedażowych stanowi słabość kolejnych proponowanych rozwiązań w zakresie ograniczenia dostępu do niektórych towarów. Projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym<sup>30</sup> przewiduje bowiem wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów energetycznych osobom poniżej 18. roku życia. Jednak również w tym przypadku nie uwzględniono możliwości obchodzenia takiego zakazu przy wykorzystaniu sieci Internet<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Projekt z dnia 9 lutego 2023 r., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki-9ka.nsf/Projekty/9-020-1145-2023/\\$file/9-020-1145-2023.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki-9ka.nsf/Projekty/9-020-1145-2023/$file/9-020-1145-2023.pdf) (dostęp: 11.03.2023 r.).

<sup>31</sup> Projektowane rozwiązanie przewiduje wyłącznie zakaz sprzedaży napojów energetycznych osobom poniżej 18. roku życia, nie przewiduje natomiast zakazu ich spożycia.

## STRESZCZENIE

Uwagi na temat reglamentacji sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem sieci Internet na tle wyroku NSA z dnia 8 września 2022 r., II GSK 2034/18

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule jest ustalenie dopuszczalnych granic prowadzenia detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu w świetle reglamentacyjnego modelu dystrybucji tego typu napojów. Zakres prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie stanowi od dłuższego czasu kwestię sporów pomiędzy przedsiębiorcami a organami administracji publicznej. Regulacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi pozostawia bowiem w tej kwestii wątpliwości interpretacyjne. Z kolei potrzeby praktyki gospodarczej są na tyle duże, że przynosi ona szereg rozwiązań, których stosowanie kwestionowane jest przez organy administracji publicznej i część judykatury sądów administracyjnych. Przykładem rozstrzygnięcia sporu na przedmiotowym tle jest również jedno z ostatnich orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2022 r.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja RP; reglamentacja działalności gospodarczej; zezwolenia; detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych; Internet

## SUMMARY

Comments on the issue of administrative control over the sale of alcoholic beverages via the Internet with reference to the judgment of the Supreme Administrative Court of September 8, 2022, II GSK 2034/18

The subject of analysis in this article is the question of permissibility limits for retail sales of alcoholic beverages via the Internet in light of the regulatory model of distribution of alcoholic beverages under Polish law. The scope of conducting business in this area has long been a major issue of disputes between entrepreneurs and public administration bodies. This is because the regulation of the Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism leaves in this regard a number of doubts regarding the permissible model of providing this type of service. In turn, the needs of business practice are so substantial that it yields a number of solutions in this area, which, however, are questioned by public administration bodies and part of the judicature of administrative courts. One of the recent rulings of the Supreme Administrative Court,

dated September 8, 2022, is an example of the resolution of the dispute on the subject.

**Keywords:** Constitution of the Republic of Poland; control of business activity; permits; retail sale of alcoholic beverages; Internet

## BIBLIOGRAFIA

- Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Właźlak K., *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część druga)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, nr 80.
- Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000.
- Kocowski T., *Prewencyjny nadzór reglamentacyjny*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, w: *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hausser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kucharski K., *Istota wolności działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 4.
- Kucharski K., *Materialnoprawne przesłanki cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, W. Szwajdler, Toruń 2014.
- Kucharski K., *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.
- Nowicki H., Kucharski K., *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych (zagadnienia wybrane)*, „Teki Komisji Prawniczej” 2018, nr 1.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Strzyczkowski K., *Prawa podstawowe wobec publicznej działalności gospodarczej*, w: *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.

Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007.

Waligórski M.A., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012.

Włodyka S., *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971.

Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

*Tomasz Kuczyński*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

t.kuczynski@umk.pl

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9936-1951>

# Model zatrudnienia socjalnego a ochrona praw uczestników centrum integracji społecznej

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.027>

## 1. Wprowadzenie

Jak wskazał sam ustawodawca w uzasadnieniu projektu obowiązującej już ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca)<sup>1</sup>, ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (dalej: u.z.s.)<sup>2</sup> ma na celu przeciwdziałanie marginalizacji grup społecznych oraz skutkom wykluczenia społecznego przy wykorzystaniu m.in. instrumentów reintegracji zawodowej i społecznej, za realizację której odpowiedzialne pozostają centra integracji społecznej (dalej: Centrum) lub kluby integracji społecznej (dalej: Klub)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 218.

<sup>2</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.

<sup>3</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, druk nr 1834, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.druk.xsp?nr=1834> (dostęp: 29.09.2022 r.).



Powyższe rozwiązanie cieszy się na przestrzeni ostatnich kilku lat coraz większą popularnością, o czym świadczy rosnąca liczba uczestników programów reintegracji społecznej i zawodowej w ramach również zwiększającej się liczby Centrów i Klubów. Zgodnie z danymi zebranymi przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w 2019 r. 498 podmiotów wypełniło ciążący na nich obowiązek sprawozdawczy (202 Centra oraz 296 Klubów)<sup>4</sup>. Zaktualizowane dane wskazują, że w 2020 r. liczba ta ponownie wzrosła, gdyż na koniec 2020 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonowało 221 Centrów<sup>5</sup>. Możliwe jest również pokuszenie się o stwierdzenie, że duży wpływ na wspomnianą popularność ma fakt, że wypłacane uczestnikom świadczenie integracyjne pozostaje wyłączone spod egzekucji na mocy art. 831 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>6</sup>.

Uczestnikiem programu reintegracji społecznej zgodnie z art. 2 pkt 7 u.z.s. jest osoba uczestnicząca w zajęciach w centrum integracji społecznej w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego (dalej: Program), który powinien szczegółowo określać zasady, w ramach których uczestnik realizuje program reintegracji zawodowej i społecznej.

Stosownie do regulacji zawartej w art. 1 ust. 2 u.z.s. instytucja zatrudnienia socjalnego kierowana jest do osób podlegających wykluczeniu społecznemu, a które to osoby ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Ustawa wskazuje, że w szczególności kierowana jest m.in. do bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności w rozumieniu

---

<sup>4</sup> Informacja o funkcjonowaniu Centrów i Klubów Integracji Społecznej działających na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym – za okres 2018–2019, [https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA\\_SPOLECZNA/Informacja\\_CIS\\_KIS\\_2018\\_2019\\_na%20posiedzenie\\_RM\\_26.10.2020.pdf](https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Informacja_CIS_KIS_2018_2019_na%20posiedzenie_RM_26.10.2020.pdf) (dostęp: 29.09.2022 r.).

<sup>5</sup> Informacja Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej *Podmioty Zatrudnienia Socjalnego – CIS i KIS*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/podmioty-zatrudnienia-socjalnego---cis-i-kis> (dostęp: 29.09.2022 r.).

<sup>6</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.

przepisów ustawy o pomocy społecznej, uzależnionych od alkoholu bądź narkotyków lub innych środków odurzających, a także osób zwalnianych z zakładów karnych, które mają trudności w integracji ze środowiskiem. Ustawodawca zdecydował się nie zamykać niniejszego katalogu, wskazując w art. 1 ust. 2 u.z.s., że przepisy ustawy stosowane są „w szczególności” do kategorii osób w niej wymienionych. Na marginesie należy tylko zaznaczyć, że ustawa zmieniająca wyeliminowała z u.z.s. przesłankę „pozostawania w sytuacji powodującej ubóstwo”, co należy ocenić pozytywnie, gdyż zwiększa to krąg osób, które mogą zostać skierowane do Centrum bądź wnioskować o przyjęcie do niego. Wracając jednak do katalogu osób, do których stosowane są przepisy u.z.s., można przyjąć, że jego otwarty charakter konstruuje swoisty „niepisany” obowiązek po stronie właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej bądź centrum usług społecznych, by ten zweryfikował okoliczności zachodzące w danej sprawie i dotyczące konkretnej osoby, która potencjalnie miałaby zostać skierowana do Centrum<sup>7</sup>. W obliczu tak skonstruowanego katalogu należy stwierdzić, że większą doniosłością prawną cechuje się art. 1 ust. 2 *in fine* niż ten sam przepis *in principio*, gdyż sam fakt podlegania wykluczeniu społecznemu oraz braku możliwości zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb życiowych ze względu na sytuację życiową, a w konsekwencji znalezienia się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym może zadecydować o skierowaniu do Centrum, niezależnie od pozostawania danej osoby w kręgu podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 1–8 u.z.s., dlatego tym bardziej ponownie należy pozytywnie ocenić stworzenie przez ustawodawcę katalogu o charakterze otwartym.

Na mocy Programu pomiędzy Centrum, reprezentowanym przez jego kierownika, a uczestnikiem powstaje stosunek prawny o cechach charakterystycznych tylko i wyłącznie dla zatrudnienia o charakterze socjalnym. Naturalnie powyższe rodzi szereg pytań o istotę niniejszego stosunku oraz wynikających z niego praw

---

<sup>7</sup> A. Stachowicz, M. Żołędowska, *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 9.

i obowiązków. Szczególnie interesującym wątkiem wydaje się problematyka uprawnień uczestnika Centrum oraz ich ochrona.

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym wskazuje na kilka takich uprawnień, przy czym mowa tu przede wszystkim o prawie do otrzymywania świadczenia integracyjnego. Natomiast u.z.s. nie odnosi się szerzej do uprawnień uczestników w związku z podejmowanymi przez nich w ramach realizacji Programu czynnościami. Mowa tu konkretnie o świadczonych często przez poszczególne Centra usługach polegających np. na bieżącej konserwacji i pielęgnacji terenów zielonych czy sprzątaniu części wspólnych budynków mieszkalnych oraz usługowych. Wykonywanie powyższych przykładowych czynności nie odbywa się na podstawie stosunku pracy, lecz na podstawie wspomnianego już wyżej szczególnego stosunku powstałego na mocy Programu. W ramach niniejszego artykułu ten szczególny stosunek prawny zostanie poddany analizie pod kątem ochrony praw uczestników z administracyjnoprawnego punktu widzenia w związku z wykonywaniem przez nich niektórych z wyznaczonych w ramach Programu zadań przy wykorzystaniu dogmatyczno-prawnej metody badawczej.

## 2. Środki prawne w ramach procedury skierowania do uczestnictwa w Centrum

Sporządzenie oraz podpisanie Programu, a tym samym uzyskanie statusu uczestnika, poprzedza instytucja skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum. Charakter prawny skierowania był już przedmiotem analizy doktryny. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym nie wskazuje na żadną konkretną formę prawną, w ramach której możliwe byłoby zaklasyfikowanie skierowania. Powyższe rodzi oczywiście pytanie – czy możliwe jest poddanie skierowania kontroli, a jeżeli tak, to w jaki sposób należy tego dokonać?

Zdaniem P. Zaborniaka skierowanie ma cechy decyzji administracyjnej i nie jest to czynność materialno-techniczna<sup>8</sup>. Z powyższym poglądem ciężko się zgodzić. Choć skierowanie może przejawiać niektóre z cech decyzji administracyjnej (takie jak indywidualny charakter czy element władztwa), nie wydaje się zasadne domniemanie posługiwania się właśnie tą formą prawną w sytuacji, gdy nie wskazuje na nią wyraźnie ustawodawca. Należy pamiętać, że posługiwanie się przez upoważniony podmiot formą decyzji administracyjnej niesie za sobą szereg konsekwencji, w szczególności w zakresie informowania jej adresata o przysługujących mu środkach prawnych, które doprowadzą do poddania decyzji kontroli instancyjnej bądź sądowej.

Mając na uwadze powyższe, należy odrzucić możliwość wniesienia odwołania. W szczególności skierowanie osoby na zajęcia w Centrum nie będzie przyznaniem świadczeń z pomocy społecznej w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>9</sup>, a to, stosownie do art. 106 ust. 1 wspomnianej ustawy, następuje w formie decyzji administracyjnej. Jak zostało już wspomniane, u.z.s. nie konkretyzuje formy prawnej skierowania, a wniesienie odwołania możliwe jest tylko w sytuacji, w której mamy do czynienia z nieostateczną decyzją administracyjną<sup>10</sup>. W związku z powyższym niecelowe jest również prowadzenie rozważań na temat możliwości poddania skierowania kontroli sądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)<sup>11</sup>.

Wstępnie niezasadne mogłoby się wydawać uznanie, że ustawodawca w istotny sposób przeoczył konieczność uregulowania formy prawnej skierowania do uczestnictwa w zajęciach w Centrum. Choć może to oczywiście budzić pewne wątpliwości na tle

---

<sup>8</sup> P. Zaborniak, *Nabycie i utrata prawa do zatrudnienia socjalnego*, „Służba Pracownicza” 2008, nr 10, s. 27–30.

<sup>9</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 2268.

<sup>10</sup> A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022, art. 127.

<sup>11</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 329.

teoretycznym, w praktyce kluczowy w tym aspekcie pozostaje fakt, że uczestnictwo w zajęciach prowadzonych przez Centrum, nawet po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, nie ma charakteru obowiązkowego i pozostaje jedynie uprawnieniem, co w konsekwencji uniemożliwia też jego egzekucję za pomocą środków egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym<sup>12</sup>.

Jednak zupełnie odrębną kwestią pozostaje problematyka możliwości zaskarżenia odmowy wydania skierowania do Centrum, jednakże i w tym zakresie u.z.s. nie przewiduje żadnych konkretnych środków prawnych, co po raz kolejny jest konsekwencją braku wskazania formy, w jakiej miałyby nastąpić odmowa skierowania do Centrum. Wydaje się, że w tym zakresie należałoby rozważyć możliwość dopuszczalności kontroli sądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. weryfikacji innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zatem sąd administracyjny może poddać kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. dany akt bądź czynność, o ile nie są one decyzją lub postanowieniem i jednocześnie akt ten bądź czynność mają charakter publicznoprawny, przy czym muszą one dotyczyć uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa<sup>13</sup>. Nawet przy założeniu, że nie mamy w tym wypadku do czynienia z czynnością materialno-techniczną, zakres omawianego przepisu nie ogranicza się tylko i wyłącznie do tego typu form działania administracji. W związku z powyższym wydaje się, że odmowa wydania skierowania, o którym mowa w art. 12 u.z.s., mieściłaby się w kategorii aktów lub czynności poddawanych kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w szczególności, że niniejsze rozstrzyga o uprawnieniu wynikającym z przepisów prawa, tj. uprawnieniu do uczestnictwa w zajęciach w Centrum, a w konsekwencji, pośrednio, m.in. prawie do otrzymywania świadczenia integracyjnego. Wydaje się, że poddanie kontroli sądowej niniejszego rozstrzygnięcia, w sytuacji gdy

---

<sup>12</sup> Por. P. Zaborniak, *Nabycie*.

<sup>13</sup> A. Kabat, w: B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2021, art. 3.

zostanie ono uznane za czynność z zakresu administracji publicznej, można dopuścić, nawet pomimo braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę w u.z.s. takiej możliwości<sup>14</sup>.

### 3. Charakter prawny indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego

Skierowanie do Centrum nie jest tożsame z uzyskaniem statusu uczestnika. Zgodnie z art. 12 ust. 4 u.z.s. kierownik Centrum przyjmuje osobę skierowaną do Centrum po podpisaniu z nią indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, w uzgodnieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej (lub dyrektorem centrum usług społecznych). Program ten jest opracowywany przez pracownika socjalnego Centrum. Należy zgodzić się z wyrażonym dotychczas w doktrynie postulatem, że Program, choć przejawia cechy umowy lub porozumienia ze względu na swój bilateralny charakter, niewątpliwie pozostaje instrumentem prawa publicznego ze względu na przewidzianą w u.z.s. procedurę rozwiązania Programu przez kierownika Centrum oraz sposób poddawania tej czynności kontroli poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> *Per analogiam* można się tu odwołać do instytucji finansowania zadań oświatowych poprzez przyznawanie upoważnionym podmiotom dotacji, o których mowa w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 2082 ze zm.). Stosownie do art. 33 ust. 4 niniejszej ustawy, na wniosek organu prowadzącego odpowiednio przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 6–8 ustawy – Prawo oświatowe, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32, może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego w przypadku nieprzekazania informacji i danych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2. W orzecznictwie wskazuje się, że czynności podejmowane w przedmiocie niniejszych dotacji stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, zatem ocena tej czynności podlega kontroli sądowoadministracyjnej, co dotyczy również odmowy lub wyrażenia zgody na odstąpienie od terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 4 ustawy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 października 2021 r., III SA/Gl 593/21, CBOSA).

<sup>15</sup> A. Stachowicz, M. Żołądowska, *Ustawa*.

Stosownie do art. 13 ust. 2 u.z.s. Program powinien określać w szczególności zakres i formy reintegracji zawodowej i społecznej oraz osoby odpowiedzialne za realizację programu. Choć ustawodawca po raz kolejny decyduje się tylko na przykładowe wyliczenie elementów, które mogłyby się znaleźć w Programie, analiza wybranych wzorów indywidualnych programów zatrudnienia przygotowanych przez poszczególne Centra pozwala stwierdzić, że co do zasady Centra nie wychodzą poza minimum wskazane w u.z.s., a wiele postanowień Programu stanowi powtórzenie regulacji ustawowej<sup>16</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że postanowienia Programu uzupełniane są przez regulaminy uczestnictwa w Centrum.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że wskutek podpisania Programu przez kierownika Centrum oraz uczestnika nie dochodzi do powstania stosunku pracy, który zgodnie z utartą w doktrynie definicją polega na świadczeniu przez pracownika na rzecz pracodawcy pracy określonego rodzaju, w miejscu i w czasie przez niego wyznaczonym i pod jego kierownictwem, osobiście, w sposób ciągły i powtarzający się, za wynagrodzeniem<sup>17</sup>. Celem zatrudnienia socjalnego jest umożliwienie powrotu na rynek pracy przy jednoczesnym nabyciu kompetencji społecznych, za co uczestnik nie otrzymuje wynagrodzenia, lecz świadczenie integracyjne. Bardzo istotne w związku z powyższym jest to, by w Programie wyraźnie wskazać zakres zadań, do których wykonywania zobowiązany będzie uczestnik i jaki jest cel ich wykonywania. Kierowanie uczestnika do wykonywania zadań nieobjętych Programem, które w istocie polegają na świadczeniu pracy, może stanowić uzasadnienie powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. np. wzór Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego Centrum Integracji Społecznej przy Stowarzyszeniu Pomocy Potrzebującym „Podaj Dalej” w Częstochowie, <http://www.stowarzyszeniepodajdalej.pl/wp-content/uploads/2020/03/1-IPZS.pdf> oraz wzór Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego Centrum Integracji Społecznej w Strzyżowie, <https://cis-strzyzow.pl/wp-content/uploads/2019/08/IPZS-wz%C3%B3r.-03..pdf> (dostęp: 30.09.2022 r.).

<sup>17</sup> L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2015, s. 48.

<sup>18</sup> Zob. wyrok SN z dnia 6 lutego 2019 r., II PK 289/17, Lex nr 2616198 wraz z aprobującą glosą Jerzego Wratnego, *Zatrudnienie socjalne a stosunek*

Nawiązując do przywołanego wyżej postulatu, że Program, pomimo przejawiania cech umowy cywilnoprawnej bądź porozumienia, pozostaje instrumentem prawa publicznego, zasadne wydaje się stwierdzenie, że Program przejawia cechy umowy administracyjnej.

Umowa administracyjna jest bilateralną czynnością prawną, na mocy której organ administracji publicznej oraz podmiot zewnętrzny wobec struktury administracji, niecechujący się podporządkowaniem temu organowi, ustalają treść uprawnień oraz obowiązków powstających pomiędzy nimi na podstawie niniejszej umowy<sup>19</sup>. By dana umowa mogła zostać zaklasyfikowana jako umowa administracyjna, musi spełniać szereg cech. Zawsze jedną ze stron umowy musi pozostawać organ administracji publicznej, a zakres oraz przedmiot umowy powinny być określone stosownymi regulacjami materialnego prawa administracyjnego, przy czym przedmiot ten musi pozostawać w obszarze realizacji zadań o charakterze publicznym<sup>20</sup>.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że Program przejawia wyżej wskazane cechy. Kierownik Centrum przejawia niektóre z cech organu administracji publicznej (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części opracowania), zakres Programu jest określony stosownymi przepisami, tj. u.z.s., a jego realizacja pozostaje w obszarze realizacji przez Centrum oraz jego kierownika zadań o charakterze publicznym.

---

*pracy. Glosa do wyroku SN z dnia 6 lutego 2019 r., II PK 289/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 5, s. 41.*

<sup>19</sup> D.R. Kijowski, *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego w: Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 295.

<sup>20</sup> Por. B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3, s. 79; A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 2, s. 30.



## 4. Środki ochrony prawnej przysługujące uczestnikom Centrum

Jedynym wyraźnie wskazanym w u.z.s. środkiem prawnym mającym na celu ochronę interesu uczestników Centrum jest skarga do sądu administracyjnego na decyzję kierownika Centrum o zaprzestaniu realizacji Programu, o której mowa w art. 13 ust. 4b u.z.s. Zgodnie z art. 13 ust. 4 u.z.s. zaprzestanie realizacji Programu następuje w przypadku uporczywego naruszania przez uczestnika postanowień Programu, które uniemożliwia jego dalszą realizację, trwałe opuszczenia przez uczestnika zajęć w Centrum lub na skutek złożonego przez uczestnika oświadczenia o odstąpieniu od realizacji Programu. Należy podkreślić, że z decyzją kierownika Centrum nie mamy do czynienia w przypadku dobrowolnego odstąpienia przez uczestnika od realizacji Programu.

Wspomniany art. 13 ust. 4b u.z.s. był przedmiotem analizy doktryny w kontekście wykładni użytego przez ustawodawcę sformułowania „od decyzji kierownika centrum przysługuje skarga do sądu administracyjnego”<sup>21</sup>. Analiza powyższej regulacji raczej nie pozostawia wątpliwości, że mamy w tym wypadku do czynienia z postępowaniem w istocie jednoinstancyjnym, a decyzja wydana przez kierownika Centrum jest ostateczna i jedynym prawnie dopuszczalnym sposobem poddania jej kontroli jest skierowanie jej do kontroli sądowej wskutek skargi wniesionej do sądu administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe, nie sposób zgodzić się z zaprezentowanym wcześniej w doktrynie poglądem, że wydana przez kie-

---

<sup>21</sup> Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *Instytucje zatrudnienia socjalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11, s. 64–65. Autorzy wyodrębniają następujące możliwości: po pierwsze – chęć podkreślenia przez ustawodawcę jednoinstancyjnego charakteru decyzji wydawanej przez kierownika Centrum, po drugie – chęć podkreślenia przez twórców regulacji dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji, po trzecie – wprowadzenie ustawowego wyjątku od zasady wnoszenia skargi do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego działanie bądź zaniechanie jest przedmiotem skargi. Ostatecznie autorzy słusznie wskazują na pierwszą z proponowanych możliwości.

rownika gminnego centrum integracji społecznej na podstawie art. 13 ust. 4b u.z.s. decyzja może zostać poddana kontroli instancyjnej poprzez wniesienie odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego, gdyż odmienna wykładnia tego przepisu pozostawałaby w sprzeczności z art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>22</sup> oraz art. 78 Konstytucji RP<sup>23</sup>, a kierownika gminnego Centrum należy uznać za organ jednostki samorządu terytorialnego. Przy założeniu, że art. 78 Konstytucji RP<sup>24</sup> znajduje zastosowanie w niniejszej sytuacji, zgodnie ze wspomnianą regulacją, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Taki wyjątek został właśnie wprowadzony do wspomnianego art. 13 ust. 4b u.z.s. Na marginesie tylko warto zaznaczyć, że postulowany w ramach zaproponowanej wykładni art. 13 ust. 4b. u.z.s. związek art. 78 Konstytucji RP z art. 15 k.p.a. nie ma wyraźnego charakteru i wspomniany przepis ustawy zasadniczej należałoby odnosić raczej do art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczących kwestii prawa do sądu oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego<sup>25</sup>.

Powyższe potwierdza prawidłowość tezy, że decyzja wydawana przez kierownika Centrum na podstawie art. 13 ust. 4b u.z.s. jest decyzją ostateczną, a postępowanie to jest jednoinstancyjnym postępowaniem administracyjnym i nie pozostaje to w sprzeczności z żadną z zasad konstytucyjnych.

---

<sup>22</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej: k.p.a.

<sup>23</sup> P. Zaborniak, *Nabycie*, s. 29.

<sup>24</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>25</sup> Por. M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2, s. 663.

## 5. Środki ochrony prawnej w trakcie trwania uczestnictwa w Centrum na tle nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz konstrukcji umowy administracyjnej

Ustawa zmieniająca wprowadziła do u.z.s. szereg nowych regulacji oraz zmieniła kilka dotychczas obowiązujących. Jak zostało już wspomniane, zlikwidowano przesłankę „ubóstwa”, co powiększyło krąg potencjalnych adresatów ustaw. Zmianie uległa również wysokość świadczenia integracyjnego, którego kwota obecnie wynosi 120% zasiłku dla bezrobotnych. Pewnemu uelastycznieniu uległ czas tygodniowego pobytu uczestnika w Centrum poprzez zmianę art. 14 ust. 1 u.z.s. Z punktu widzenia podmiotu tworzącego Centrum istotną i korzystną zmianą wydaje się znowelizowanie art. 8a u.z.s., który wyłącza stosowanie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>26</sup>, gdy podmiotem tworzącym jest jeden z podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>27</sup>.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejszą zmianę należałoby upatrywać w dodanym przez ustawę zmieniającą art. 5b u.z.s. Zgodnie z niniejszą regulacją wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością Centrum w zakresie prawidłowości realizacji reintegracji zawodowej i społecznej, zgodności działalności prowadzonej przez Centrum z wymaganiami stanowiącymi podstawę przyznania statusu Centrum wynikającymi z art. 4 u.z.s. oraz w zakresie wypełniania obowiązku określonego w art. 5 ust. 4 pkt 2 u.z.s. (obowiązku sprawozdawczego). Artykuł w ramach ust. 2 ustanawia również konkretne formy nadzoru wykonywanego przez wojewodę, wskazując, że w ramach sprawowanego nadzoru wojewoda ma prawo żądać od Centrum wyjaśnień, a Centrum jest obowiązane do ich przedłożenia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania

---

<sup>26</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1634.

<sup>27</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 571.

do złożenia wyjaśnień. Dodatkowo wojewoda dysponuje możliwością wezwania Centrum do zaniechania lub usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Centrum w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania. Powyższe pozwala stwierdzić, że uprawnienia wojewody uległy znacznemu poszerzeniu i nie sprowadzają się już jedynie do zapoznawania się z corocznym sprawozdaniem z działalności Centrum. W ramach znowelizowanego modelu ustawodawca wyraźnie wskazuje na możliwość wiążącej ingerencji w działalność Centrum, co jest istotą nadzoru<sup>28</sup>. Na marginesie warto jeszcze wspomnieć, że dodanie art. 5b do u.z.s. stanowi w istocie realizację sformułowanego jeszcze w 2013 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli wniosku pokontrolnego, w ramach którego polecono ówczesnemu Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej podjęcie działań, które miały doprowadzić do znowelizowania u.z.s. pod kątem przyznania wojewodom uprawnień do kontroli realizacji zadań i wykorzystania środków publicznych, a w konsekwencji zwiększenia skuteczności nadzoru<sup>29</sup>.

Artykuł 5b u.z.s. na pierwszy rzut oka może się wydawać regulacją skierowaną głównie do Centrum oraz przede wszystkim do jego kierownika. Ostatecznie to on będzie adresatem działań nadzorczych wojewody, gdy ten stwierdzi istnienie jakichś nieprawidłowości w funkcjonowaniu Centrum. Wydaje się jednak, że wspomniana regulacja może stanowić źródło ochrony praw uczestników Centrum w zakresie zadań wykonywanych przez nich w ramach Programu.

Regulacja odnosząca się do samych zajęć w Centrum nie jest szczególnie rozbudowana. Mowa tu o art. 14 u.z.s. Artykuł ten określa wspomniany już czas tygodniowego pobytu uczestnika w Centrum, odnosi się do przysługującego uczestnikom zaopa-

---

<sup>28</sup> Por. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 45.

<sup>29</sup> Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez NIK w okresie od 1 lutego do 2 sierpnia 2013 r., *Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, KPS-4101-02-00/2013, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5728,vp,7421.pdf>, s. 12 (dostęp: 1.10.2022 r.).

trzenia z tytułu wypadków w trakcie pobytu w Centrum na podstawie przepisów o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach, a także porusza kwestię prawa uczestnika do jednego nieodpłatnego posiłku dziennie w trakcie pobytu. Najistotniejszy jednak pozostaje ust. 2 omawianej regulacji, określający obowiązki kierownika Centrum, który zobowiązany jest do zapewnienia uczestnikom: szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, przeprowadzenia odpowiednich badań lekarskich, odzieży roboczej i obuwia roboczego oraz bezpiecznych i higienicznych warunków uczestnictwa w zajęciach, w tym środków ochrony indywidualnej. Wydaje się, że niniejsze, jak wynika z ustawy, enumeratywne wyliczenie ma nieco zbyt ogólny charakter, co niekiedy może negatywnie rzutować na sytuację uczestników wykonujących zadania w ramach Programu. Przede wszystkim zwraca tu uwagę sformułowanie „bezpieczne i higieniczne warunki uczestnictwa w zajęciach”. Należy pamiętać, że, jak zostało już wspomniane, zatrudnienie socjalne w żadnym wypadku nie skutkuje powstaniem stosunku pracy. Pracownikowi świadczącemu pracę w ramach stosunku pracy przysługuje szereg uprawnień, przy czym jedno z takich uprawnień zostało ustanowione w ramach art. 134 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>30</sup> w postaci prawa do przerwy, która przysługuje pracownikom wykonującym w danym dniu pracę co najmniej sześciogodzinną. Przerwa ta może być przez pracownika wykorzystana w sposób dowolny, a pracodawca nie ma prawa ingerencji w sposób wykorzystania przerwy przez pracownika<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.z.s. minimalny czas tygodniowego pobytu uczestnika w Centrum nie może być krótszy niż 30 godzin i nie dłuższy niż 40 godzin. Choć u.z.s. nie określa dobowego czasu pobytu uczestnika w Centrum, należy uznać, że konsekwentnie wynosić on będzie od 6 do 8 godzin dziennie. Jak zostało już wspomniane, realizacja Programu przez uczestników niekiedy polega na faktycznym wykonywaniu usług, do których wykona-

---

<sup>30</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1510, dalej: k.p.

<sup>31</sup> K. Stefański, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 2: Art. 114–304(5), red. K. Baran, wyd. 5, Warszawa 2020, art. 134, Lex.

nia zobowiązało się odpłatnie Centrum na podstawie umów zawieranych z poszczególnymi podmiotami (chodzi tu np. o wspomniane już usługi w zakresie sprzątnięcia części wspólnych budynków mieszkalnych), czy chociażby na wyrobie określonych dóbr, które potem sprzedawane są przez Centrum (wyroby stolarskie, krawieckie itp.). Powyższe należy odnieść do wspomnianego już zbytego ogólnego charakteru katalogu obowiązków kierownika Centrum w stosunku do uczestników. Nie jest możliwe stwierdzenie, czy w zakresie pojęcia „bezpiecznych i higienicznych warunków uczestnictwa w zajęciach” mieści się prawo uczestników do przerwy (choć w czysto praktycznym wymiarze może wydawać się to oczywiste), a jednocześnie nie jest możliwe przeniesienie na płaszczyznę zatrudnienia socjalnego rozwiązania, o którym mowa w art. 134 k.p., mimo że czas ich dziennego pobytu w Centrum wynosić będzie minimum 6 godzin.

Powyższy przykład oczywiście stanowi tylko jeden z wielu, które można byłoby odnieść do kwestii obowiązków kierownika Centrum wobec uczestników, jednakże mając na uwadze cel niniejszego opracowania, należy się pochylić nad kwestią ochrony prawnej przysługującej uczestnikom, gdy uprawnienia przysługujące im w ramach Programu nie są w pełni realizowane.

Zasadne wydaje się stwierdzenie, że wszelkie wątpliwości uczestników co do realizacji uprawnień przysługujących im na mocy u.z.s. oraz samego Programu powinny być kierowane do kierownika Centrum. Powstaje jednak pytanie, jakie czynności miałyby podjąć uczestnik, gdy źródłem tych wątpliwości jest sam kierownik Centrum, np. poprzez niezapewnienie odpowiedniej odzieży ochronnej potrzebnej uczestnikom w celu bezpiecznej realizacji zadań w ramach Programu.

Ponownie w tym miejscu można odwołać się do przywołanego art. 5b u.z.s. Skoro ustawa przewiduje wyraźne uprawnienia o charakterze nadzorczym przysługujące wojewodzie, to wydaje się, że przy powzięciu przez wojewodę informacji o działaniach bądź zaniechaniach kierownika Centrum, pozostających w sprzeczności z postanowieniami Programu, będącego, co już zostało wykazane, umową administracyjną (a tym samym – u.z.s.), zasadne

byłoby podjęcie przez wojewodę władczych działań o charakterze nadzorczym mających na celu usunięcie stanu niezgodnego z prawem, przy wykorzystaniu uprawnienia, o którym mowa w art. 5b ust. 2 pkt 2 u.z.s., tj. wezwania Centrum do zaniechania lub usunięcia nieprawidłowości w funkcjonowaniu Centrum w terminie nie krótszym niż 30 dni od daty otrzymania wezwania. Naturalnie powstaje pytanie, w jakiej formie uczestnicy mieliby dokonać zgłoszenia, czy też domagać się podjęcia interwencji przez wojewodę. Tu po raz kolejny można byłoby odwołać się do problematyki związanej z prawem pracy, a konkretnie sposobu sygnalizacji przez pracowników popełnienia przez pracodawcę wykroczeń przeciwko ich prawom. Zgłoszenie Państwowej Inspekcji Pracy potencjalnego naruszenia jest procedurą wysoce odformalizowaną, przewidującą wiele trybów dokonywania zgłoszenia (forma pisemna, telefaks, formularz e-skargi bądź forma ustna). Podobne rozwiązanie mogłoby zostać przyjęte w ramach u.z.s. Na wzór wyżej wskazanego modelu uczestnicy mogliby w podobny sposób zgłaszać swoje zastrzeżenia wojewodzie.

Należy również rozważyć możliwość zastosowania w niniejszym wypadku instytucji skarg i wniosków, o której mowa w dziale VIII k.p.a. Zgodnie z art. 228 k.p.a. skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Z kolei art. 229 k.p.a. stanowi pomocniczy katalog określający właściwość organów przy rozpatrywaniu skarg, o ile przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do ich rozpatrzenia. W piśmiennictwie wskazuje się, że mogą to być przepisy dotyczące zakresu działania organów, jak i te, które określają kompetencje nadzorcze czy zwierzchnictwo służbowe<sup>32</sup>. Wspomniany art. 5b u.z.s. wskazuje na wyraźne kompetencje nadzorcze wojewody. Pewnym problemem może się jednak okazać okoliczność, że przepisy u.z.s. nie wskazują wyraźnie na kompetencję wojewody do rozpatrywania skarg w rozumieniu działu VIII k.p.a. na działalność kierowni-

---

<sup>32</sup> Por. M. Jaśkowska, w: M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz*; zob. również J. Kostrubiec, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, Lex, art. 229.

ka Centrum. Oznacza to, że kompetencję taką należałoby przyjąć w niniejszym wypadku w sposób dorozumiany. Nie brakuje jednak jednocześnie w ustawodawstwie przykładów konkretnych regulacji wskazujących na przyznanie wspomnianej kompetencji. Za wzór w tym zakresie mógłby posłużyć chociażby art. 41b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>33</sup>, zgodnie z którym organem właściwym do rozpatrzenia skargi lub wniosku, dotyczących działalności sądu, jest prezes sądu.

Wracając po raz kolejny do koncepcji umowy administracyjnej, należałoby również rozważyć możliwość poddania kontroli sądu administracyjnego samego Programu administracyjnego, lecz tu przeszkodą może się okazać brak ogólnych regulacji proceduralnych dotyczących instytucji umowy administracyjnej. Należy zgodzić się z wyrażonym wcześniej w doktrynie poglądem, co prawda dotyczącym instytucji pomocy społecznej, lecz aktualnym również w tym wypadku, że obecnie mamy do czynienia z tendencją do posługiwania się decyzją administracyjną jako substytutem nieskutecznej umowy, w ramach której to decyzji organ jednostronnie rozstrzyga o zakończeniu realizacji postanowień umowy<sup>34</sup>. Należy stwierdzić, że wyżej zaprezentowana kolejność czynności ma miejsce również w przypadku Programu. Kierownik Centrum jednostronnie, w drodze decyzji administracyjnej, zaprzestaje realizacji Programu z danym uczestnikiem i jedynym sposobem obrony jego praw w tej sytuacji jest zaskarżenie niniejszej decyzji do sądu administracyjnego. W związku z powyższym może się pojawić pytanie, czy zasadne jest rozważanie dopuszczalności poddania kontroli sądowej Programu, skoro zarówno to hipotetyczne, jak i znane już u.z.s. rozwiązanie, tj. skarga na decyzję kierownika Centrum, prowadzi do tego samego – rozpatrzenia danej sprawy przez sąd administracyjny. Należy jednak pamiętać, że decyzja ta jest z mocy samego prawa ostateczna, co wiąże się z jej wykonalnością (lecz tu można rozważyć zastosowanie art. 61 § 2 lub § 3 p.p.s.a.). Wskutek wydania decyzji jej ad-

---

<sup>33</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.

<sup>34</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 369.



resat przestaje być uczestnikiem. Gdyby jednak kontroli została poddana umowa, tj. Program, nie dochodziłoby do rozwiązania stosunku powstałego na jej mocy.

## 6. Podsumowanie i postulaty *de lege ferenda*

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym niewątpliwie stanowi cenny instrument w walce z wykluczeniem społecznym. Na pochwałę zasługuje uwzględnienie przez ustawodawcę wielu kategorii podmiotów jako zdolnych do utworzenia Centrum bądź Klubu. W obliczu pogłębiającego się kryzysu energetycznego i rosnącej inflacji zwiększenie wysokości świadczenia integracyjnego połączone z obowiązującą już wcześniej regulacją dotyczącą wyłączenia świadczenia spod egzekucji również należy ocenić pozytywnie, w szczególności gdy świadczenie to często stanowi jedyny dochód uczestników. Na pochwałę zasługuje również doprecyzowanie i jednoczesne rozszerzenie uprawnień nadzorczych wojewody.

Ustawa ta jednak, pomimo wielu nowelizacji, nie stanowi kompleksowej regulacji, która w pełni uwzględnia sytuację prawną uczestników Centrum oraz osób ubiegających się o przyjęcie do Centrum w charakterze uczestnika. W ramach niniejszego opracowania przedstawione zostały metody poddania kontroli działań polegających na skierowaniu danej osoby do Centrum, działań bądź zaniechań kierownika Centrum w zakresie jego obowiązków wynikających z art. 14 ust. 2 u.z.s. oraz decyzji kierownika Centrum o zaprzestaniu realizacji Programu wobec konkretnej osoby. Jedyne ostatni wymieniony aspekt został wyczerpująco uregulowany w u.z.s., która wskazuje na możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze, analiza u.z.s. w obecnym brzmieniu pozwala wysunąć wniosek, że ustawodawca uznał, iż jedyną sytuacją, w której uczestnik Programu będzie kwestionować swoją sytuację prawną, jest moment otrzymania przez niego decyzji o zaprzestaniu realizacji Programu. Tymczasem już sama lektura ustawy, pomijając wszelkie możliwe sytuacje mogące mieć miej-

sce w rzeczywistości, wskazuje, że istnieje wiele nieuregulowanych w ustawie aspektów, które budzą poważne wątpliwości praktyczne.

Nieuregulowanie statusu skierowania do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.z.s., zdecydowanie należy ocenić negatywnie. Zarówno doktryna, co zostało zaprezentowane w ramach opracowania, jak i niekiedy same organy nie są w stanie z całą pewnością określić, jaką formą w istocie pozostaje skierowanie oraz w jakiej formie następuje odmowa jego wydania, co niekiedy prowadzi do sprzecznych z ustawą wniosków<sup>35</sup>. Przekłada się to na niejasną kwestię możliwości poddania kontroli rozstrzygnięcia negatywnego dla osoby ubiegającej się o przyjęcie do Centrum. Tymczasem problem ten jest łatwy do rozwiązania poprzez wprowadzenie do u.z.s. konkretnej regulacji wskazującej na prawną formę skierowania oraz przysługujących od skierowania środków prawnych. Zmianę (a tym samym możliwość poddania kontroli) można by ograniczyć jedynie do negatywnego rozstrzygnięcia, tj. odmowy skierowania do zajęć w Centrum.

Wątpliwości budzi również nieco zbyt ogólnie określony katalog obowiązków kierownika Centrum w stosunku do uczestników, sformułowany w art. 14 ust. 2 u.z.s. Wspomniany ogólny charakter niniejszej regulacji rodzi chociażby ryzyko kierowania uczestników do zajęć, które *de facto* mogą wcale nie polegać na realizacji zadań w ramach Programu, lecz na świadczeniu pracy. Zasadne byłoby więc rozbudowanie chociażby art. 14 ust. 1a u.z.s. i zawarcie w nim swoistych wytycznych dla kierownika Centrum co do elementów, którymi ma się kierować przy opracowywaniu miesięcznego programu zajęć w Centrum, oraz elementów, które powinien uwzględnić w kontekście realizacji obowiązków, o których mowa w art. 14 ust. 2 u.z.s.

---

<sup>35</sup> Zob. np. informację znajdującą się w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Poznania. Informacja ta sugeruje, że skierowanie wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie, które wnosi się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji za pośrednictwem organu wydającego decyzję, <https://bip.poznan.pl/bip/sprawy/skierowanie-na-zajecia-centrum-integracji-spoecznej,9989/> (dostęp: 1.10.2022 r.).

Instytucja zatrudnienia socjalnego jest kolejnym elementem systemu prawnego, w którym wyraźnie można dostrzec problem braku ogólnej regulacji dotyczącej umowy administracyjnej. Bezspornie wydaje się, że Program przejawia cechy takiej umowy. Istnienie uregulowanej w stosownych przepisach prawa administracyjnego ogólnej regulacji ustawowej, która w sposób precyzyjny odnosiłaby się do kwestii związanych z poddawaniem takiej umowy kontroli, niewątpliwie rozwiałoby wiele wątpliwości przytoczonych w ramach niniejszego opracowania. Można dostrzec pewien trend w zakresie form działania administracji świadczącej, gdyż w doktrynie były już wyrażane poglądy dotyczące działania organów pomocy społecznej przy wykorzystaniu umowy administracyjnej, chociażby w ramach indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności oraz kontraktu socjalnego<sup>36</sup>.

Choć sama u.z.s. nie wskazuje tego wprost, wydaje się, że uczestnicy, którzy powzięli wątpliwość co do prawidłowości realizacji obowiązków przez kierownika Centrum, dysponują pewną możliwością poddania jego działań bądź zaniechań kontroli właściwego organu nadzoru. Wciąż wydaje się jednak, że mechanizm ten można by było usprawnić. Należy pamiętać, że adresatami u.z.s. i przewidzianych w niej instrumentów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu są osoby, które najprawdopodobniej nie posiadają nawet podstawowej wiedzy prawniczej. W związku z powyższym zasadne wydaje się wprowadzenie bezpośrednio do u.z.s. uproszczonej procedury sygnalizacji przez uczestników dostrzeżonych nieprawidłowości. Po raz kolejny można byłoby odwołać się w tym miejscu do regulacji prawa pracy i przykładu działalności Państwowej Inspekcji Pracy, której inspektorzy poprzez konkretne uprawnienia o charakterze nadzorczym mogą przeciwdziałać wykroczeniom przeciwko prawom pracownika, przy czym forma zawiadomienia Państwowej Inspekcji Pracy o potencjalnych naruszeniach pozostaje bez znaczenia. Choć oczywiście ustanawianie odrębnego organu

---

<sup>36</sup> Por. D. Cendrowicz, *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 367–368.

kontroli międzyresortowej w przypadku zatrudnienia socjalnego może wydawać się nieco przesadzonym działaniem, być może warto byłoby rozważyć usprawnienie mechanizmu nadzoru wojewody poprzez powołanie stosownego pełnomocnika do spraw zatrudnienia socjalnego. Biorąc pod uwagę omówioną we wprowadzeniu niniejszego opracowania rosnącą liczbę Centrów oraz Klubów, utworzenie stanowiska dla osoby zajmującej się wyłącznie kwestiami zatrudnienia socjalnego w ramach danego województwa wydaje się usprawiedliwione okolicznościami. Specjalista z zakresu zatrudnienia socjalnego byłby zdolny do szybkiego reagowania na zgłaszane nieprawidłowości, tym samym zapewniając lepszą ochronę uczestnikom programów reintegracji społecznej i zawodowej. Warte rozważenia wydaje się również wprowadzenie do u.z.s. regulacji wprost wskazującej na kompetencję wojewody do rozpatrywania skarg w rozumieniu działu VIII k.p.a. na działalność Centrum bądź jego kierownika. Wysoce odformalizowana procedura skargowa niewątpliwie stanowiłaby cenny instrument obrony swoich uprawnień przez uczestników Centrum.

## STRESZCZENIE

### Model zatrudnienia socjalnego a ochrona praw uczestników centrum integracji społecznej

Artykuł porusza kwestię aktualnie przyjętego przez ustawodawcę modelu zatrudnienia socjalnego w ramach ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym. Omówione zostały środki prawne mające służyć ochronie interesów kandydatów na uczestników zajęć w Centrum Integracji Społecznej, jak i samych uczestników. Uwaga została również poświęcona Indywidualnemu Programowi Zatrudnienia Socjalnego, którego istota została przedstawiona na tle instytucji umowy administracyjnej.

**Słowa kluczowe:** zatrudnienie socjalne; umowa administracyjna; centrum integracji społecznej

## SUMMARY

### The model of social employment and the protection of the rights of participants of a social integration centre

The article deals with the issue of the model of social employment currently adopted by the legislator under the Act of 13 June 2003 on social employment. Threads of legal measures to protect the interests of candidates for participants of classes at the Social Integration Centre as well as the participants themselves were discussed. Attention was also devoted to the Individual Program of Social Employment, the essence of which was presented against the background of the institution of an administrative contract.

**Keywords:** social employment; administrative agreement; social integration centre

## BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 2: Art. 114–304(5), Warszawa 2020.
- Bogusz M., *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 2.
- Cendrowicz D., *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności*, w: *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022.
- Dauter B., Niezgódka-Medek M., Kabat A., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2021.
- Dolnicki, B. *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3.
- Florek L., *Prawo pracy*, Warszawa 2015.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022.

- Kijowski D.R., *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Kostrubiec J., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, Lex.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Instytucje zatrudnienia socjalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.
- Panasiuk A., *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 2.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Stachowicz A., Żołędowska M., *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zaborniak P., *Nabycie i utrata prawa do zatrudnienia socjalnego*, „Służba Pracownicza” 2008, nr 10.



*Adam Lityński*

Akademia Humanitas, Sosnowiec

adamlityn@interia.pl

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0899-9130>

## W poszukiwaniu sowieckiego prototypu X Departamentu MBP

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.028>

### 1. Uwagi wprowadzające

Wraz z początkiem 1948 r. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, oddanej przez zachodnich aliantów w Teheranie, Jałcie i Poczdamie pod panowanie Związku Sowieckiego, rozpoczął się nowy etap instalowania wzorców sowieckich. Konkretnie w Polsce legalna opozycja w postaci Polskiego Stronnictwa Ludowego została praktycznie zlikwidowana, względnie kompletnie zmarginalizowana, zbrojne podziemie krwawo spacyfikowane, czemu kierunek nadał już dawno pełnomocnik „na Polskę” Iwan Sierow – stalinowski kat Polski, jak go nazwał Nikita Pietrow<sup>1</sup>. Pozostała jeszcze Polska Partia Socjalistyczna, ale też już pozbawiona samodzielności, a w końcu 1948 r. zlikwidowana przez rzekome zjednoczenie (15 grudnia 1948 r.) z Polską Partią Robotniczą w Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR), która w ten sposób

---

<sup>1</sup> Książka Nikity Wasiljewicza Pietrowa (wiceprzewodniczącego „Memoriału”, niedawno zlikwidowanego w Rosji Putina), nosząca w oryginale tytuł *Первый председатель КГБ Иван Серов*, wydana została w Polsce pod trafnie skorygowanym tytułem *Stalinowski kat Polski Iwan Sierow*, przeł. J. Prus-Wojciechowska, K. Syska, Warszawa 2013.



stała się w istocie czymś więcej niż hegemonem na polskiej scenie politycznej: PZPR uzyskała monopol władzy w takim zakresie, w jakim Kreml na to chciał pozwolić. Po sfałszowanych wyborach z 1947 r. atrapa parlamentu nie mogła być miejscem wyrażania opinii odmiennej od wskazanej przez Moskwę i jej pełnomocników rządzących z Warszawy. Na zewnątrz zaś ostatnia na początku 1948 r. uległa Czechosłowacja, natomiast nie uległa Jugosławia z ortodoksyjnym komunistą Józefem Tito, przywódcą zwycięskiej partyzantki, ale mającym na swoich rękach krew nie tylko jugosłowiańskiej opozycji politycznej, lecz także swoich konkurentów w Komunistycznej Partii Jugosławii. Toteż Tito i titoizm stał się w 1948 r. wrogiem tzw. obozu socjalistycznego.

Po analizach Hannah Arendt oraz Carla Friedricha i Zbigniewa Brzezińskiego dzisiaj już każdy student historii wie, że cechą charakterystyczną totalitaryzmu i autokracji jest kreowanie wroga zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego. Zwłaszcza *homo sovieticus* miał czuć się człowiekiem osaczonym przez wrogie siły, szpiegów, sabotażystów, którzy w imieniu imperialistów zachodniego świata zmierzali ku temu, by obalić władzę ludu pracującego miast i wsi, zlikwidować raj na ziemi, jakim był ustrój komunistyczny, i przywrócić władzę wyzyskiwaczy oraz podżegaczy wojennych. Wszak Wielki Wódz i Nauczyciel – Józef Wissarionowicz – jeszcze w 1928 r. sformułował tezę, że „w miarę postępów budownictwa socjalizmu walka klasowa się zaostrza”, co pozwalało „wykrywać” liczne spiski także w partii komunistycznej, wojsku i organach państwowych. Wroga należało najpierw „zdemaskować”, a następnie zlikwidować. Lata 30., lata Wielkiego Terroru w ZSRR, stanowiły wzór do naśladowania. Tą drogą miały pójść wszystkie partie komunistyczne, nawet te w krajach niepodporządkowanych Związkowi Sowieckiemu, chociaż tutaj Kremlowi było bez porównania trudniej wymusić posłuch. To była droga wielkich czystek, droga terroru, immanentnie tkwiącego w systemie totalitarnym.

Nie ma powodów, by w tym miejscu powtarzać stare już dzisiaj ustalenia badaczy, jak to w Polsce szybko poszerzał się krąg podejrzanych z otoczenia Towarzysza Wiesława (Władysława Gomułki),

który wszak nie uzyskał stanowiska lidera partii z namaszczenia Kremla i który w dodatku nie był entuzjastą kolektywizacji wsi. Podobnie zbędne jest przypominanie, jak to stopniowo tworzono strukturę organizacyjną: od „aparatu specjalnego generała Romkowskiego”, poprzez „Grupę Specjalną” w Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego (MBP), aż do powołania Departamentu X MBP na czele z Anatolem Fejginem i jego zastępcą Józefem Świątło, faktycznie grającym pierwsze skrzypce w tej formacji.

W niniejszym krótkim szkicu mam zamiar jednak rozważyć, czy taka struktura jak Departament X MBP miała swój pierwotny wzór w ZSRR; czy w Polsce nie tylko podążono w „jedynie słusznym” kierunku wskazanym z Kremla, ale czy skopiowano także strukturę organizacyjną z sowieckiej bezpieki, czy też Departament X MBP był konstrukcją polską. Zadanie wydaje się proste: wymaga przejrzenia struktur sowieckich nie tylko z okresu bezpośrednio po II wojnie, lecz także z całego okresu Wielkiego Terroru<sup>2</sup>.

## 2. Struktury od 1934 do 1949 r.

Po śmierci Mienżyńskiego (10 maja 1934 r.) szefem sowieckiej bezpieki został Henryk (Gienrih) Jagoda. W dwa miesiące później (10 lipca 1934 r.) dokonano reorganizacji: powołano ogólnozwiązkowy Ludowy Komisariat Spraw Wewnętrznych<sup>3</sup> – NKWD ZSRR<sup>4</sup>,

---

<sup>2</sup> Okres Wielkiego Terroru w ZSRR w sensie chronologicznym rozmaicie jest przyjmowany. Ja przyjmuję, że Wielki Terror to czas od zabójstwa Kirowa (1 grudnia 1934 r.) do późnej jesieni 1938 r.; bliski tu jestem stanowisku Roberta Conquesta, który okres od lipca 1935 do sierpnia 1936 r. nazwał „rodzajem sielankowego intermedium” (R. Conquest, *Wielki terror*, przeł. W. Jeżewski, Warszawa 1997, s. 93), a podzielam pogląd Dmitrija Wołkogonowa, że „rok 1937 zaczął się naprawdę 1 grudnia 1934 roku” (D. Wołkogonow, *Stalin*, t. 1, przeł. M. Antosiewicz, Warszawa 1998, s. 12).

<sup>3</sup> Народный Комиссариат Внутренних Дел – Narodnyj Komisariat Wnutrienich Dieł – NKWD.

<sup>4</sup> Zob. *История советской конституции (в документах), 1917–1956*, Государственное издательство юридической литературы, Москва 1957, s. 696; *История советской конституции. Сборник документов, 1917–1957*, Издательство Академии Наук СССР, Москва 1957, s. 325.

a dotychczasowe OGPU (teraz: GUGB<sup>5</sup>) stało się jednym z zarządów NKWD, podobnie jak zarząd milicji, straży granicznej i in. Używano odąd nazwy NKWD.

W połowie lat 30. struktura organów bezpieczeństwa przedstawiała się następująco: Henryk Jagoda sprawował urząd Ludowego Komisarza Spraw Wewnętrznych (NKWD). W skład resortu spraw wewnętrznych (NKWD) wchodziły zarządy (struktura w okresie lipiec 1934 r.–luty 1941 r.): Główny Zarząd Bezpieczeństwa Państwowego – GUGB, Główny Zarząd Milicji Robotniczo-Chłopskiej, Główny Zarząd Ochrony Pogranicza i Wewnętrznej, Główny Zarząd Ochrony Przeciwpożarowej, Główny Zarząd Obozów i Osiedli Pracy – GUŁag, Zarząd Administracyjno-Gospodarczy, Wydział Akt Stanu Cywilnego (na prawach zarządu).

Główny Zarząd Bezpieczeństwa Państwowego (GUGB) z kolei dzielił się na wydziały (struktura w końcu 1937 r.): Wydział Ochrony Przywódców Partii i Państwa, Wydział Operacyjny, Wydział Kontrwywiadu, Wydział Tajno-Polityczny, Wydział Specjalny (ochrona kontrwywiadowcza Armii Czerwonej, która nie miała swojego kontrwywiadu), Wydział Transportu, Wydział Zagraniczny, Wydział Ewidencyjno-Statystyczny, Wydział Specjalny Szyfrów, Wydział Więzienny, Wydział Transportu Wodnego, Wydział Techniki Operacyjnej.

Według jednego z najwyższych funkcjonariuszy radzieckiej bezpieki – Pawła Sudopłatowa<sup>6</sup> – w latach 30. w strukturach GUGB NKWD istniały dwie równoległe służby wywiadowcze: Za-

---

<sup>5</sup> OGPU przemianowane zostało na GUGB – Główny Zarząd Bezpieczeństwa Państwowego, czyli Главное Управление Государственной Безопасности (Głównoje Uprawlenie Gosudarstwiennoj Biezopastnosti), i pod tą nazwą weszło w skład NKWD.

<sup>6</sup> P. Sudopłatow, *Wspomnienia niewygodnego świadka*, przeł. J. Markowski, przedmowa R. Conquest, wstęp i przypisy do wydania polskiego S. Jacyński i M. Jasiak, Warszawa 1999. O książce tej najwybitniejszy znawca czasów stalinowskiego totalitaryzmu – brytyjski historyk Robert Conquest – napisał w przedmowie do tych podyktowanych u schyłku życia wspomnień Sudopłatowa, że „książka ta jest najbardziej sensacyjną, wstrząsającą, a jednocześnie pod wieloma względami najobszerniejszą autobiografią kogokolwiek ze środowiska stalinowskiego. Prawdopodobnie od chwili opublikowania tajnego przemówienia Chruszczowa nikt bardziej nie rozszerzył naszej wiedzy o tym okresie”. R. Conquest, przedmowa do: P. Sudopłatow, op.cit., s. 15.

rząd Zagraniczny – odpowiedzialny za prowadzenie placówek wywiadu – rezidencje za granicą, tzn. szpiegów, którzy pracowali z immunitetem dyplomatycznym, oraz Zarząd Zadań Specjalnych – przeznaczony do pracy z nielegalami, tzn. szpiegami, którzy pracowali bez immunitetu dyplomatycznego i mieszkali w obcym kraju pod fałszywą tożsamością<sup>7</sup>.

### 3. Czasy Jeżowa

W tym czasie (1935 r.) Mikołaj (Nikołaj) Jeżow został sekretarzem KC i przewodniczącym komisji kontroli partyjnej, a od 1930 r. był także szefem Org-otdiełu, czyli Wydziału Organizacyjnego w KC, odpowiedzialnym za nominacje i kontrolę kadr. Założył w aparacie partyjnym zespół ds. bezpieczeństwa, po części dublujący, a po części nadzorujący pracę NKWD. Jeżow już wówczas miał swój gabinet na Łubiance. Faktycznie to Org-otdieł decydował o aresztowaniach i wydawanych wyrokach. Według relacji Sergo Berii w okresie, kiedy jego ojciec obejmował urząd szefa NKWD, „z reguły procedura wyglądała następująco: każdy funkcjonariusz Org-otdieła mógł zatelefonować do jakiegokolwiek śledczego lub do któregoś z kierowników wydziału NKWD i nakazać aresztowanie kogokolwiek, powołując się na opinię «Komitetu Centralnego». Nic więcej nie było potrzebne. [...] trzydzieści procent funkcjonariuszy aparatu KC było agentami NKWD. Tak więc denuncjacja wychodząca z KC była traktowana przez śledczych dyrektywnie”<sup>8</sup>.

Sudopłatow wspominał, że gdy w listopadzie 1937 r. po raz pierwszy zetknął się osobiście z Jeżowem, wezwany do jego biu-

---

<sup>7</sup> P. Sudopłatow, op.cit., s. 24. To Sudopłatow został 5 lipca 1941 r. mianowany szefem Zarządu Zadań Specjalnych (op.cit., s. 133). Podlegał on bezpośrednio Berii. „Szefowie wszystkich zarządów w strukturze NKWD zobowiązani byli zapewnić mi ludzi i wyposażenie niezbędne do wykonania postawionych zadań”. W październiku 1941 r. zreorganizowany został w Zarząd II NKWD, a na przełomie stycznia i lutego 1942 r. w Niezależny Zarząd IV NKWD do Zadań Specjalnych i Wojny Partyzanckiej, który składał się z 16 wydziałów.

<sup>8</sup> S. Beria, *Beria mój ojciec. W sercu stalinowskiej władzy*, przedmowa i przypisy F. Thom, przeł. J. Waczków, Warszawa 2000, s. 77.

ra na Łubiance, to „zaszkowała mnie jego odpychająca powierzchowność. Zadawał świadczące o jego niekompetencji pytania o elementarne sprawy wywiadowczego rzemiosła”<sup>9</sup>. Po przemówieniu (18 marca 1937 r.) Jeżowa w klubie na Łubiance do wyższych oficerów NKWD<sup>10</sup>, w którym nazwał on Jagodę szpiegiem carskiej policji, złodziejem i defraudantem oraz mówił o szpiegach Jagody w szeregach NKWD, oficerowie NKWD popełniali samobójstwa, dobrze bowiem wiedzieli, jaki może być los każdego z nich. Aresztowano (marzec 1937 r.) szefów i zastępców szefów wydziałów NKWD. Rozstrzelano około 3 tys. oficerów Jagody, a łącznie około 20 tys. funkcjonariuszy NKWD. „W toku bezlitosnych czystek Jeżow «wyczyścił» kontrwywiad NKWD w 1937 roku, a Oddział Zagraniczny w 1938”<sup>11</sup>. W dniu 3 kwietnia 1937 r. poinformowano oficjalnie o aresztowaniu Jagody, a wkrótce również jego byłego zastępcy. Aresztowano też ich żony i wszystkich krewnych<sup>12</sup>.

„W tym miejscu chciałbym ujawnić pewien ważny fakt, nie dostrzeżony w książkach poświęconych radzieckiej policji bezpieczeństwa. Zanim Jeżow zaczął szefować NKWD, w jej strukturach nie było specjalnego wydziału do prowadzenia śledztw wewnętrznych. Oznaczało to, że oficer operacyjny przypuszczalnie osobiście prowadził śledztwo w każdym przypadku podejrzenia o popełnienie przestępstwa przez człowieka, za którego był odpowiedzialny. Jeżow utworzył Specjalny Wydział Śledczy w NKWD, który działał

---

<sup>9</sup> P. Sudopłatow, op.cit., s. 44.

<sup>10</sup> Bliższy opis tej sytuacji zob. W. Kriwicki, *W tajnej służbie Stalina*, przeł. Z. Kunert, konsultacje oraz opracowanie indeksu P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002, s. 118–119.

<sup>11</sup> P. Sudopłatow, op.cit., s. 59.

<sup>12</sup> 20 czerwca 1937 r. rodzice i siostry Jagody zostali zesłani na 5 lat do Astrachania. Jedenaście miesięcy później zostali skazani na 8 lat obozu pracy. Ojciec Jagody zmarł w areszcie w Workucie, matka w łagrze na Kołymie. Siostry: Rozalija Grigorjewna Jagoda-Szochor po odsiadce tych 8 lat spędziła jeszcze 5 lat na zesłaniu; Taisija Grigorjewna Jagoda-Mordwinkina po zwolnieniu w 1949 r. została zesłana do Kraju Krasnojarskiego; Esfir Grigorjewna Jagoda-Znamienska skazana na rozstrzelanie, wyrok wykonano (w czerwcu 1938 r.); Frieda Grigorjewna Jagoda-Friedland po zwolnieniu z obozu (1949 r.) skazana na dalszych 10 lat obozu, zaginęła; Lilija Grigorjewna Jagoda skazana na rozstrzelanie (w czerwcu 1938 r.), wyrok wykonano. J. Felsztinski, W. Popow, *Od Dzierżyńskiego do Putina. Służby specjalne Rosji w walce o dominację nad światem 1917–2036*, przeł. R. Boguszak, Poznań 2022, s. 107.

nie na podstawie operacyjnych informacji, ale materiałów otrzymanych od podejrzanego zmuszonego siłą do przyznania się. Nasi oficerowie profesjonaliści traktowali ów system jako nadużycie rozpętujące falę aresztowań, opartych z jednej strony na wyobrażeniach ludzi prowadzących śledztwo, z drugiej zaś zmuszonych do przyznania się. Mieliśmy nadzieję, że mianowanie Berii w sierpniu 1938 roku zastępcą Jeżowa może pomóc w skorygowaniu ewidentnych pomyłek. Naturalnie byliśmy naiwni, ponieważ wierzyliśmy z przyzwoitością i uczciwością naszych przywódców”<sup>13</sup>. Utworzenie przez Jeżowa specjalnego wydziału OGPU, nazwanego Sekcją do Spraw Nadzwyczajnych, potwierdza także Walter Kriwicki<sup>14</sup>.

Walter Kriwicki<sup>15</sup>, z natury swojej służby dobrze poinformowany, wysoki rangą i zadaniami szef sowieckiego wywiadu wojskowego na Europę Zachodnią, pisał (1939 r.): „Polowanie na szpiegów ogarnęło cały kraj. Według Stalina pierwszym obowiązkiem każdego obywatela sowieckiego było wypatrywanie zdrajców. Stalin ostrzegał, że «wrogowie narodu, trockiści i agenci Gestapo» czają się wszędzie, przenikają wszystkie dziedziny życia. Personel terrorystycznej maszyny Jeżowa interpretował to wezwanie Stalina do czujności w następujący sposób: «Oskarżaj innego i denuncjuj, jeśli chcesz pozostać przy życiu». Mania szpiegostwa doprowa-

<sup>13</sup> P. Sudopłatow, op.cit., s. 60.

<sup>14</sup> W. Kriwicki, *W tajnej służbie Stalina*, s. 122.

<sup>15</sup> Walter Kriwicki (właśc. Samuel Ginsburg) [Кривицкий Вальтер Германович], ur. w 1899 r. na Ukrainie, zm. w 1941 r. w Waszyngtonie; w latach 30. XX w. szef sowieckiej siatki wywiadu wojskowego na Europę Zachodnią z siedzibą w Austrii, a następnie w Holandii; w okresie wielkiej czystki w Armii Czerwonej zagrożony aresztowaniem i zamordowaniem zdezerterował (1937 r.) i wraz z żoną i dzieckiem poprosił o ochronę we Francji, potem w USA. W lutym 1941 r. znaleziono jego zwłoki w pokoju hotelowym w Waszyngtonie. Podejrzewano, że został zlikwidowany przez NKWD, chociaż według orzeczenia policji jego śmierć była wynikiem samobójstwa. Autor wielu publikacji prasowych i książki demaskujących zamiary Stalina i agresywne plany ZSRR jeszcze przed podpisaniem paktu Ribbentrop–Mołotow. Jego książka wydana w 1939 r. w USA ukazała się w języku polskim, pierwszy raz wydana przez Instytut Literacki w Paryżu (Biblioteka „Kultury”, t. 100) pod dokładnie przetłumaczonym tytułem *Byłem agentem Stalina*, a w kraju pod tymże tytułem w 1998 r. W 2002 r. wydany został w Polsce pełny zapis jego wspomnień opublikowanych w prasie amerykańskiej i wydanych za oceanem pod tytułem *In Stalin's Secret Service (W tajnej służbie Stalina)*.

dziła ludzi do denuncjowania swoich przyjaciół, a nawet najbliższych krewnych. Oszałeli ze strachu ludzie dostali obsesji szpiegowskiej i chcąc ochronić siebie, wydawali coraz więcej innych w ręce OGPU<sup>16</sup>. Kriwicki konstatuje, że „Stalin nie miał zaufania do starego OGPU ani do starych dowódców Armii Czerwonej. Z pomocą Jeżowa, stojącego na czele partyjnego biura personalnego i rozdzielającego łaski Komitetu Centralnego, stworzył równoległy aparat NKWD, służący wyłącznie jemu osobiście, rodzaj oddziału superterrorystów<sup>17</sup>. Niepodlegające dowództwu Armii Czerwonej wojska NKWD oraz tajna policja były siłami, na których oparł się Stalin, przeprowadzając akcję przeciwko starej gwardii bolszewickiej<sup>18</sup>. Stalin posługiwał się przy tym z dawna gromadzonym przez siebie tajnym archiwum<sup>19</sup>.

#### 4. Czystka w armii

Dnia 11 czerwca 1937 r. oficjalnie podano informację o aresztowaniu Tuchaczewskiego i siedmiu innych najwyższych rangą dowódców wojskowych, a już nazajutrz o ich straceniu na mocy wyroku Kolegium Specjalnego Sądu Najwyższego ZSRR. Lew Nikulin podaje, że sześciu sędziów, którzy brali udział w orzekaniu,

---

<sup>16</sup> W. Kriwicki, *Byłem agentem Stalina*, przedmowa P. Zakrzewski, Warszawa 1998, s. 173; zob. też fragmentaryczne dane liczbowe donosów = denuncjacji: G.P. Cwietkow, *Sowieckie ustawodawstwo i organy represji w latach 20.–30. XX wieku*, „Zesłaniec” 2008, nr 33, s. 76.

<sup>17</sup> W. Kriwicki, *W tajnej służbie Stalina*, s. 145.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> W. Kriwicki pisał: „Stalin stopniowo zmieniał wszystko. Kiedy przejął kontrolę nad OGPU, zaczął gromadzić w specjalnym tajnym archiwum wszelkie materiały dotyczące wszystkich wyższych urzędników administracji państwowej. Teczki pęczniały od raportów dostarczanych przez nadzwyczaj rozwiniętą sieć szpicli. Nie miało znaczenia, jak nieprawdziwe, a nawet niewiarygodne były donosy na temat czołowych sowieckich funkcjonariuszy partyjnych i państwowych. Usłużny personel zapełniał kolejne teczki. Stalin uważał, że warto mieć jakiegoś «haka» na każdego. Oczywiście do tego tajnego archiwum trafiały również materiały podsuwane przez rozmaite zagraniczne «biura dezinformacji», w tym taką sekcję działającą przy Gestapo”. W. Kriwicki, *W tajnej służbie Stalina*, s. 177.

wkrótce podzieliło los skazanych<sup>20</sup>. Za pierwszym procesem przyszły liczne inne w armii. Stracono prawie połowę generałów i oficerów w stopniu powyżej pułkownika; „armia została zgilotynowana”<sup>21</sup>. Łącznie korpus oficerski utracił w wyniku represji ponad 40 tys. ludzi<sup>22</sup>. Sądzeni byli w trybie przewidzianym przez prawo z 1 grudnia 1934 r. (*lex Kirov*)<sup>23</sup>, a więc w trybie niejawnym, dotrądnym, bez możliwości apelacji i bez możliwości zwrócenia się o ułaskawienie.

Prześladowania kadr partyjnych znane są najlepiej<sup>24</sup>, a to zarówno z uwagi na echa, jakie budziły za granicą, jak i na to, że zostały szczególnie nagłośnione w słynnym referacie Chruszczowa na XX zjeździe KPZR. Jednakże bezpieka realizowała czystki we wszystkich kręgach społeczeństwa, wśród uczonych, ludzi kultury, dyplomatów, zwykłych prostych ludzi. Używa się określenia „ofiary jeżowszczyzny”, ale za każdą czynnością stał Stalin, który decydował często o szczegółach w bardzo silnie scentralizowanym systemie radzieckim. To ofiary komunistycznego totalitaryzmu czasów stalinowskich – Jeżow był tylko (i stosunkowo krótko) sprawnym wykonawcą. Liczby ofiar „jeżowszczyzny” nie poznamy nigdy; prawdopodobnie sięga ona ponad 20 milionów<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> L. Nikulin, *Tuchaczewski*, przeł. S. Klonowski, Warszawa 1965, s. 90; zob. też: W. Kriwicki, *W tajnej służbie Stalina*, s. 174; D. Wołkogonow, op.cit., s. 381.

<sup>21</sup> P. Wieczorkiewicz, *Łańcuch śmierci. Czystka w Armii Czerwonej 1937–1939*, Warszawa 2001, s. 1079, zob. też s. 73.

<sup>22</sup> Szczegółowo zob. P. Wieczorkiewicz, op.cit., s. 1076 i n., passim; idem, w: L. Bazyłow, P. Wieczorkiewicz, *Historia Rosji*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2005 s. 442; L. Mleczin, *Wielka czystka. Ojcowie terroru*, t. 2: *Jeżow, Beria, Mierkułow*, cz. 1: *Nikołaj Iwanowicz Jeżow*, przeł. A. Kędziorek, Warszawa 2004, s. 45; P. Whitewood, *Czystka Stalina w Armii Czerwonej. Początki wielkiego terroru*, przeł. M. Lipa, Gliwice 2019, s. 264; J. Felsztynski, W. Popow, op.cit., s. 110–111.

<sup>23</sup> Zob. bliżej A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików)*. Krótki kurs, Warszawa 2017.

<sup>24</sup> Bliżej zob. m.in. N. Werth, *Państwo przeciw społeczeństwu. Przemoc, represje i terror w Związku Sowieckim*, w: *Czarna księga komunizmu. Zbrodnie, terror, prześladowania*, wstęp do polskiego wydania K. Kersten, Warszawa 1999, s. 187 i n.

<sup>25</sup> Zob. C. Andrew, O. Gordijewski, *KGB*, przeł. R. Brzeski, Warszawa 1997, s. 131.



## 5. Beria – „oprawca bez skazy” (Françoise Thom)

W dniu 25 listopada 1938 r. szefem NKWD został Ławrientij Pawłowicz Beria<sup>26</sup>, a stało się to w okolicznościach zaskakujących Jeżowa, tajemniczych. Rąbka tajemnicy uchylił Paweł Sudopłatow, który wspominał, że „o faktycznym tle przetasowań i czystek w NKWD w ostatnich miesiącach roku 1938” dowiedział się od współwięźniów<sup>27</sup>, byłych szefów sekretariatu Berii. „Działając z polecenia Berii, dwóch regionalnych dostojników NKWD w Jarosławiu i Kazachstanie napisało w październiku 1938 roku do Stalina. Donieśli mu, jakoby Jeżow dał im do zrozumienia, że bliskie jest aresztowanie członków radzieckiego kierownictwa w przeddzień listopadowych uroczystości z okazji rewolucji. Plan Berii w odniesieniu do wyeliminowania Jeżowa powiódł się. W ciągu kilku tygodni Jeżowa oskarżono o spiskowanie w celu obalenia władz i usunięto z funkcji szefa NKWD. Politbiuro uchwaliło rezolucję potępiającą wszystkich wyższych urzędników NKWD jako niepewnych «politycznie». Prowadziło to do czystek na pełną skalę [...]. Teraz Beria został oficjalnym szefem NKWD [...]”<sup>28</sup>.

3 lutego 1941 r. z NKWD wyodrębniono aparat bezpieczeństwa. Tak powstał osobny resort – Ludowy Komisariat Bezpieczeństwa Państwowego – NKGB<sup>29</sup>, ale już 30 lipca 1941 r. (po wybuchu wojny niemiecko-sowieckiej) wrócono do stanu poprzedniego, tzn. NKGB włączono do NKWD. W 1943 r. NKGB ponownie wydzieleno w osobny resort<sup>30</sup>; wówczas też wyodrębniono z NKGB tę część kontrwywiadu, która zajmowała się ochroną Armii Czerwonej (Wydział Specjalny), i podporządkowano go sztabowi generalne-

---

<sup>26</sup> Н.В. Петров, *Кто руководил органами госбезопасности 1941–1954. Справочник*, Международное общество „Мемориал”. Издательство „Звенья”, Москва 2010, s. 25.

<sup>27</sup> Sudopłatow został skazany w 1953 r. w związku ze sprawą Berii na karę 15 lat więzienia, którą w całości odbył.

<sup>28</sup> P. Sudopłatow, *Wspomnienia*, s. 75.

<sup>29</sup> Народный Комиссариат Государственной Безопасности – Narodnyj Komisariat Gosudarstwiennoj Biezopasnosti.

<sup>30</sup> Zob. A. Hilger, *Związek Sowiecki 1945–1991*, w: *Czekiści. Organy bezpieczeństwa w europejskich krajach bloku sowieckiego 1944–1989*, red. K. Persak, Ł. Kamiński, Warszawa 2010, s. 46.

mu Armii Czerwonej. Przyjął on nazwę Smiersz [od słów *смерть унуошам* – śmierć szpiegom]. Szefem Smierszu został Wiktor Siewionowicz Abakumow. W ten sposób Armia Czerwona po raz pierwszy miała podporządkowany dowództwu armii swój kontrwywiad. Ponieważ głównodowodzącym był oczywiście Generallissimus, przeto faktycznie Stalin osobiście nadzorował Smiersz. Smiersz został rozwiązany w marcu 1946 r., a jego obowiązki wróciły do resortu bezpieczeństwa. Armia miała natomiast (od wojny z Polską 1920 r.) swój odrębny wywiad wojskowy podległy sztabowi generalnemu – GRU<sup>31</sup>.

Reformy, jakie wprowadzał Beria w charakterze szefa NKWD, zaważyły na wewnętrznej strukturze organizacyjnej i funkcjonowaniu tej instytucji. Została ona znacznie rozbudowana; NKWD zaczęły podlegać: bezpieczeństwo państwowe, milicja, obozy pracy, główny urząd administracji i spraw gospodarczych, urząd dróg i komunikacji samochodowej, urząd kartografii, urząd miernictwa, budownictwo kolejowe, budownictwo wodne.

Prawą ręką Berii i Stalina w odniesieniu do spraw polskich (i nie tylko), już począwszy od 17 września 1939 r., stał się Iwan Aleksandrowicz Sierow, główny pacyfikator Polski – „stalinowski kat Polski” (Nikita Pietrow). Sierow już w kilka dni po podpisaniu paktu Hitler–Stalin, 2 września 1939 r., został mianowany ludowym komisarzem spraw wewnętrznych (NKWD) Ukrainiejskiej SRR, u boku Nikity Siergiejewicza Chruszczowa, który wówczas był sekretarzem generalnym KC KP(b) Ukrainy<sup>32</sup>. Sierow został (6 lub 7 marca 1945 r.<sup>33</sup>) „doradcą” przy polskim Ministerstwie Bezpieczeństwa

---

<sup>31</sup> Główny Zarząd Wywiadu [Главное Разведывательное Управление – Гłównoje Razwiedywatielnoje Uprawlenije].

<sup>32</sup> „Darzyłem go szacunkiem i zaufaniem” – po latach wspominał Sierowa Chruszczow. N.S. Chruszczow, *Fragmenty wspomnień*, „Zeszyty Historyczne”, Paryż 2000, z. 132, s. 124; zob. też R.A. Miedwiediew, *Chruszczow. Biografia polityczna*, przeł. W. Zagórska, Warszawa 1990, s. 37.

<sup>33</sup> N. Pietrow, *Stalinowski kat Polski*, s. 54, 355; zob. materiały z Teczki Stalina, w: S. Kriwienko, *Dokumenty z „Teczki specjalnej” Stalina dotyczące działalności organów NKWD w Polsce w latach 1944–1946*, w: *NKWD o Polsce i Polakach. Rekonesans archiwalny*, red. A. Materski, A. Paczkowski, Warszawa 1996, s. 27; F. Thom, *Beria – oprawca bez skazy*, przeł. K. Antkowiak, Warszawa 2016, s. 440.

Publicznego. Do jednej z grup operacyjnych Sierowa został odkomenderowany Józef Światło; lubili się<sup>34</sup>. Majdanek oraz lubelski zamek<sup>35</sup> to były pierwsze masowe miejsca kaźni polskich patriotów, zwłaszcza członków AK. W Polsce Sierow pozostał długo, „pomagając pracownikom polskiego bezpieczeństwa”. Przeprowadzał też inspekcje MBP oraz wywiadu Wojska Polskiego<sup>36</sup>. Jak trafnie zauważył Józef Światło, Sierowa „zadaniem było zorganizowanie polityczne kraju, a więc, mówiąc po prostu, przygotowanie terenu do narzucenia Polsce rządu komunistycznego. [...] Dostarczył niezadanej grupce Bieruta plan działania na wielu odcinkach [...]”<sup>37</sup>.

Sprawa opanowania Polski po wojnie była absolutnie pierwszoplanowa dla sowieckich imperialistów<sup>38</sup>. Według relacji Sergo Berii przy okazji konferencji w Teheranie (gdzie Sergo Beria pracował przy aparaturze podsłuchowej) Stalin stwierdził: „Obecnie los Europy Wschodniej został przesądzony. Za zgodą naszych sprzymierzeńców zrobimy tam, co będziemy chcieli”<sup>39</sup>. W pełni potwierdził to Milovan Đilas, który w rozmowie ze Stalinem usłyszał: „Ta wojna nie jest taka jak w przeszłości; kto okupuje terytorium, narzuca także swój własny ustrój społeczny. Każdy narzuca swój własny ustrój tak daleko, jak może dotrzeć jego armia. Nie może być inaczej”<sup>40</sup>.

W związku z przydzielonymi Sierowowi zadaniami w rozpoczętej właśnie operacji wojskowej zajęcia Berlina został on odwołany 27 kwietnia 1945 r. z dotychczasowej funkcji „na Polskę”; w tym czasie znajdował się już na przedmieściach Berlina. Na jego miejsce przyszedł Nikołaj Sieliwanowski<sup>41</sup>. „Bierut z Gomułką podzię-

---

<sup>34</sup> Z. Błażyński, *Mówi Józef Światło. Za kulisami bezpieki i partii 1940–1955*, słowo wstępne J. Nowak-Jeziorański, Londyn 1986, s. 60–61.

<sup>35</sup> Zob. m.in. R. Butler, *Wojska NKWD na froncie wschodnim*, przeł. S. Kędzierski, Warszawa 2013, s. 135.

<sup>36</sup> S. Kriwienko, op.cit., s. 22.

<sup>37</sup> Z. Błażyński, *Mówi Józef Światło*, s. 60.

<sup>38</sup> Tak też N. Pietrow, *Nowy ład Stalina. Sowietyzacja Europy 1945–1953*, przeł. J. Prus-Wojciechowska, K. Syska, Warszawa 2015, s. 145.

<sup>39</sup> S. Beria, op.cit., s. 143.

<sup>40</sup> M. Djilas, *Rozmowy ze Stalinem*, przeł. A. Ciołkosz, Warszawa 1991, s. 97.

<sup>41</sup> Nikołaj Nikołajewicz Sieliwanowski (1901–1997), od 1922 r. w strukturach GPU, 1943–1946 zastępca szefa Smiersza; generał lejtnant 1943; pełnomocnik NKWD przy 4. Froncie Ukraińskim; od kwietnia 1945 r. „doradca”

kowali mi za wykonaną pracę na rzecz umacniania władzy ludowej i wyeliminowania rządu londyńskiego. Na pamiątkę wręczyli prezent<sup>42</sup> – zapisał w pamiętniku Sierow. W wykonaniu uchwały Krajowej Rady Narodowej z 24 kwietnia 1946 r. prezydent KRN Bolesław Bierut odznaczył Sierowa Orderem Virtuti Militari IV klasy; pośmiertnie Order został mu odebrany (2 sierpnia 1995 r.) przez Prezydenta Lecha Wałęsę.

## 6. Podsumowanie

W zasadzie w ZSRR nie istniała trwale – poza krótkim okresem w czasach Jeżowa – struktura, która byłaby prototypem późniejszego X Departamentu MBP. Czystki w partii sowieckiej były realizowane na polecenia Stalina bezpośrednio przez funkcjonariuszy bezpieki (niezależnie od nazwy w danym okresie). Jak to stwierdzał cytowany tu wielokrotnie Paweł Sudopłatow: „oficer operacyjny przypuszczalnie osobiście prowadził śledztwo w każdym przypadku podejrzenia o popełnienie przestępstwa przez człowieka, za którego był odpowiedzialny<sup>43</sup>. A Sergo Beria dodał: „Chcąc zlikwidować jednych, Stalin musiał posługiwać się innymi. W tym środowisku nie potrzebował nawet wykazywać większej inicjatywy: wystarczyło zostawić wolną rękę funkcjonariuszom i czasem tylko przykrócić ich nadgorliwość<sup>44</sup>.

„Ponad państwem i poza fasadami pozornej władzy, w labiryncie zwielokrotnionych urzędów, pośród chaosu nieudolności tkwi jądro władzy w kraju: superskuteczne i superkompetentne służby tajnej policji [...]”<sup>45</sup>.

---

przy MBP Polski; 1946–1951 zastępca ministra bezpieczeństwa państwowego ZSRR; aresztowany w listopadzie 1951 r., zwolniony w 1953 r.; w sierpniu 1953 r. przeniesiony do rezerwy.

<sup>42</sup> [I. Sierow], *Tajemnice walizki generała Sierowa. Dzienniki pierwszego szefa KGB. 1939–1963*, red. A. Hinsztein, przeł. A. Janowski, J. Cichocki, Konstancin-Jeziorna 2019, s. 310.

<sup>43</sup> P. Sudopłatow, op.cit., s. 60.

<sup>44</sup> S. Beria, op.cit., s. 72–73.

<sup>45</sup> H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, t. 2, przeł. D. Grinberg, M. Szawiel, Warszawa 2008, s. 176.

## STRESZCZENIE

W poszukiwaniu sowieckiego prototypu X Departamentu MBP

W 1948 r. w Polsce rozpoczęła się czystka polityczna. Stało się tak na polecenie Stalina z Moskwy. Podobnie działo się w innych krajach będących satelitami Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W Polsce czystka objęła lidera partii komunistycznej, czyli pierwszego sekretarza Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej – Władysława Gomułkę, oraz komunistów z Gomułką związanych. W celu dokonania czystki w strukturze Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego powołano specjalny zespół. Zespół ten wkrótce stał się X (Dziesiątym) Departamentem Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. To X Departament Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego inwigilował działaczy komunistycznych najwyższego szczebla; to on dokonywał ich aresztowań; to funkcjonariusze X Departamentu prowadzili śledztwa, w praktyce oni decydowali o wyrokach. Autor postawił problem naukowy: czy polska struktura – X Departament MBP – była wzorowana na sowieckiej. W tym celu prześledził struktury organów bezpieczeństwa Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w okresie od 1934 do 1953 r. W szczególności wykorzystał opublikowane wspomnienia jednego z najwyższych funkcjonariuszy sowieckich organów bezpieczeństwa – Pawła Sudopłatowa, a także wspomnienia syna Ławrientija Berii, który był szefem sowieckiej bezpieki przez 15 lat (1938–1953) i drugą osobą po Stalinie. Autor sięgnął także do dzienników generała NKWD Iwana Sierowa, który z polecenia Stalina w latach 1944–1945 dokonał brutalnej pacyfikacji Polski i zorganizował polskie Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego. Wniosek jest taki, że w ZSRR nie było takiej struktury, jak po 1948 r. w Polsce.

**Słowa kluczowe:** rok 1948 w Polsce; X (Dziesiąty) Departament Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego; problem wzorów sowieckich

## SUMMARY

In search of the Soviet prototype of the 10<sup>th</sup> Department of MPS  
(Ministry of Public Security)

In 1948, Poland was considered a political purge. This happened at the command of Stalin from Moscow also in other satellite states of the Union of Soviet Socialist Republics. In Poland, the purge was led by the leader of the communist party, i.e. the First Secretary of the Central Committee of the Polish United Workers' Party – Władysław Gomułka, and his coworkers. A special team was appointed to carry out the purge of the MPS. This

team soon became the 10<sup>th</sup> Department of the MPS. It was the 10<sup>th</sup> Department which kept the high-ranking communists under surveillance and made their arrests. Finally, the officers of the 10<sup>th</sup> Department were conducting the proceedings and, in practice, they decided on the verdicts. The author posed a scientific problem: was the Polish structure – the 10<sup>th</sup> Department of MPS – following the Soviet one? The author traced the structures of the authorities of the Union of Soviet Socialist Republics in the period from 1934 to 1953. For this purpose, the author included in his research the memories of one of the commanders of the Soviet security services – Pavel Sudoplatov, as well as the son of Lavrentiy Beria, the head of the Soviet security service for 15 years (1938–1953) and the second most important person after Stalin. The author used in his research the diaries of the NKVD general Ivan Sierov, who, on Stalin's orders in 1944–1945, organized a special brutal pacification of Poland and organized the Polish MPS. The final conclusion is that in the USSR, there was no such structure as after 1948 in Poland.

**Keywords:** 1948 in Poland; 10<sup>th</sup> Department of the Ministry of Public Security; the problem of Soviet models

## BIBLIOGRAFIA

- Andrew C., Gordijewski O., *KGB*, przeł. R. Brzeski, Warszawa 1997.
- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, t. 2, przeł. D. Grinberg, M. Szawiel, Warszawa 2008.
- Bazyłow L., Wieczorkiewicz P., *Historia Rosji*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2005.
- Beria S., *Beria mój ojciec. W sercu stalinowskiej władzy*, przedmowa i przypisy F. Thom, przeł. J. Waczków, Warszawa 2000.
- Błażyński Z., *Mówi Józef Światło. Za kulisami bezpieki i partii 1940–1955*, słowo wstępne J. Nowak-Jeziorański, Londyn 1986.
- Chruszczow N.S., *Fragmenty wspomnień*, „Zeszyty Historyczne”, z. 132, Paryż 2000.
- Conquest R., *Wielki terror*, przeł. W. Jeżewski, Warszawa 1997.
- Cwietkow G.P., *Sowieckie ustawodawstwo i organy represji w latach 20.–30. XX wieku*, „Zesłaniec” 2008, nr 33.
- Dżilas [Djilas] M., *Rozmowy ze Stalinem*, przeł. A. Ciołkosz [przedruk drugiego obiegu z Biblioteki „Kultury”, t. 82, b.d.].
- Felsztynski J., Popow W., *Od Dzierżyńskiego do Putina. Służby specjalne Rosji w walce o dominację nad światem 1917–2036*, przeł. R. Boguszak, Poznań 2022.

- Historia konstytucji radzieckiej (w dokumentach) 1917–1956*, Moskwa 1957.
- Historia konstytucji radzieckiej. Zbiór dokumentów. 1917–1957*, Moskwa 1957.
- Kriwicki W., *Byłem agentem Stalina* [opracowanie na podstawie wydania Instytutu Literackiego w Paryżu 1964], przedmowa P. Zakrzewski, Warszawa 1998.
- Kriwicki W., *W tajnej służbie Stalina*, przeł. Z. Kunert, konsultacje oraz opracowanie indeksu P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002.
- Kriwienko S., *Dokumenty z „Teczki specjalnej” Stalina dotyczące działalności organów NKWD w Polsce w latach 1944–1946*, w: *NKWD o Polsce i Polakach. Rekonesans archiwalny*, red. A. Materski, A. Paczkowski, Warszawa 1996.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2017.
- Miedwiediew R.A., *Chruszczow. Biografia polityczna*, przeł. W. Zagórska, Warszawa 1990.
- Mleczin L., *Wielka czystka. Ojcowie terroru*, t. 2: *Jeżow, Beria, Mierkułow*, cz. 1: *Nikołaj Iwanowicz Jeżow*, przeł. A. Kędziorek, Warszawa 2004.
- Nikulin L., *Tuchaczewski*, przeł. S. Klonowski, Warszawa 1965.
- Pietrow N., *Nowy ład Stalina. Sowietyzacja Europy 1945–1953*, przeł. J. Prus-Wojciechowska, K. Syska, Warszawa 2015.
- Pietrow N., *Stalinowski kat Polski Iwan Sierow*, przeł. J. Prus-Wojciechowska, K. Syska, Warszawa 2013.
- Pietrow N.W., *Kto kierował organami bezpieczeństwa państwowego 1941–1954. Podręcznik*, Moskwa 2010.
- [Sierow I.], *Tajemnice walizki generała Sierowa. Dzienniki pierwszego szefa KGB. 1939–1963*, red. A. Hinsztein, przeł. A. Janowski, J. Cichocki, Konstancin-Jeziorna 2019.
- Sudopłatow P., *Wspomnienia niewygodnego świadka*, przeł. J. Markowski, przedmowa R. Conquest, wstęp i przypisy do wydania polskiego S. Jaczyński i M. Jasiak, Warszawa 1999.
- Thom F., *Beria – oprawca bez skazy*, przeł. K. Antkowiak, Warszawa 2016.
- Werth N., *Państwo przeciw społeczeństwu. Przemoc, represje i terror w Związku Sowieckim*, w: *Czarna księga komunizmu. Zbrodnie, terror, prześladowania*, wstęp do polskiego wydania K. Kersten, Warszawa 1999.

Whitewood P., *Czystka Stalina w Armii Czerwonej. Początki wielkiego terro-  
roru*, przeł. M. Lipa, Gliwice 2019.

Wieczorkiewicz P., *Łańcuch śmierci. Czystka w Armii Czerwonej 1937–  
1939*, Warszawa 2001.

Wołkogonow D., *Stalin*, t. 1, przeł. M. Antosiewicz, Warszawa 1998.





*Marian Masternak*

Kazimierz Wielki University, Bydgoszcz

master@ukw.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2671-9158>

# Evolution of the legal regulation regarding administrative enforcement proceedings in Poland

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.029>

## 1. Introduction

The current legal regulation of administrative enforcement proceedings in Poland developed as a result of an evolution initiated after the regaining of independence in 1918. Undertaking historical research on the development of this regulation is justified by the fact that understanding the process of formation of the currently functioning institutions of this procedure may contribute to their more comprehensive understanding. The argument raised in the literature that a historical approach in the study of law is useful in determining the meaning of terms occurring in legal acts, the sources of their ambiguity, and, consequently, in clarifying the legal vocabulary is also of significance.<sup>1</sup> This observation holds full relevance with regard to the terminology found in the

---

<sup>1</sup> M. Górnicka, *Wersja systemowa metody historyczno-prawnej na przykładzie prawa dowodowego w polskiej procedurze karnej*, "Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2015, Vol. 4(2), p. 12.

law on enforcement proceedings in administration. The study of this regulation with the application of the historical-legal method offers the potential to explore the historical genealogy of individual legal terms appearing in the provisions regulating these proceedings, thus facilitating the ascertainment of their meaning.

The objective of this work is to retrace and analyze the evolution of the legal regulation of administrative enforcement proceedings and to establish the main regularities and directions of its development. Against this background, an attempt will be made to evaluate the existing legal solutions and to formulate *de lege ferenda* conclusions, including proposals concerning the rejection or application of legal solutions developed in the past.

## 2. The period from 1918 to 1928

Upon regaining independence in 1918, the laws in force on the territory of Poland were those of the former partitioning states<sup>2</sup> and were progressively replaced by a uniform regulation applicable throughout the country. This was true for the entire system of law, including the provisions governing administrative enforcement. The grounds for the organization of regulations in this area was the March Constitution of 1921,<sup>3</sup> whose provisions allowed the use of state coercion to ensure the execution of legal acts enacted by executive authorities.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> As J. Borkowski indicates, these were the provisions of the Prussian law of 1883 on the general administration of the country and the Austrian imperial decree of 1854 on the use of coercive measures. See J. Borkowski, *Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle prawnoporównawczym*, in: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Warszawa 2015, p. 65.

<sup>3</sup> Act of 17 March 1921 Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws No. 44, item 267.

<sup>4</sup> Article 44 of the March Constitution of 1921 stipulated that "The President of the Republic has the right to issue, for the purpose of executing the statutes and with reference to the statutory authorization, executive ordinances, directions, orders and prohibitions, and to insure their execution by the use of force. The ministers and the authorities subordinate to them have the same right in their respective fields of jurisdiction." In turn, according to

The provisions regulating administrative enforcement proceedings introduced on this premise in the first years of the rebirth of the Polish state were of a fragmentary nature and concerned the enforcement of monetary dues. The first legal acts containing such provisions were the Act of 14 December 1923 on the powers of the executive bodies of the fiscal authorities<sup>5</sup> (hereinafter: the 1923 Act) and the regulation of the Minister of the Treasury of 24 June 1925 issued in agreement with the Minister of Internal Affairs and the Minister of Justice to implement the Act of 14 December 1923 on the powers of the executive bodies of the fiscal authorities<sup>6</sup> (hereinafter: the 1925 Executive Regulation). Among the powers granted to the executive bodies of the fiscal authorities, the 1923 Act mentioned the levying of dues and the collection of monetary arrears in the field of direct taxes and stamp duties. However, it failed to regulate enforcement proceedings, merely indicating the means of action that these authorities could use in the course of monitoring compliance with fiscal regulations and carrying out activities of an investigative nature aimed at detecting fiscal and customs offences (“criminal acts provided for in the regulations on taxes, fees, and duties”). Similarly, no provisions on enforcement proceedings were contained in the above-mentioned Executive Order of 1925. It primarily regulated the actions of the enforcement bodies of the fiscal authorities undertaken for the purpose of detecting fiscal and customs offences (e.g., temporary seizure and taking into safekeeping of items presumed to be related to criminal activity, carrying out searches of premises and persons, etc.). The importance of this regulation for enforcement proceedings lay primarily in the fact that it regulated the material and local jurisdiction of the enforcement bodies of the revenue authorities, whose duties included the collection of monetary debts. As for the conduct of enforcement proceedings, this issue was relatively broadly regulated in the Instruction on

---

Article 44 “Laws shall prescribe coercive measures interrogating administrative authorities to carry out their orders.”

<sup>5</sup> Journal of Laws of 1924 No. 5, item 37.

<sup>6</sup> Journal of Laws No. 83, item 576.

the Enforcement of State Taxes and Fees and Other Tax Receivables, issued on 17 May 1926 by the Minister of Finance<sup>7</sup> (hereinafter: Enforcement Instruction). It conferred powers to enforce state taxes, local government allowances on these taxes, and other fiscal dues on the enforcement authorities of the first instance, i.e., the Tax and Fee Offices. The tasks of these authorities included ensuring that enforcement activities were carried out in a correct manner and in compliance with the applicable regulations. Their legal status was comparable to the enforcement authorities of today. The bodies of second instance were the Treasury Chambers, which supervised enforcement and examined complaints against breaches of the enforcement procedure. The execution of enforcement activities belonged to the enforcement authorities' executive bodies, which, according to the Enforcement Instruction, consisted of sequestrators (with a status similar to that of today's tax collectors) and other enforcement authority officials acting on the authority vested in them.

The basis for the enforcement proceedings was an enforceable title, which was a writ of execution or payment request for taxes, fees, and other fiscal dues, final criminal judgments, and decisions and rulings of fiscal authorities.

The Enforcement Instruction introduced the principle of conducting enforcement in the manner least burdensome for the obliged party. It was manifested, *inter alia*, by the obligation to "ensure that the debtor does not suffer unnecessary damage" (§ 8), as well as by the requirement to conduct enforcement activities during daytime and on weekdays. In addition, the principle of a warning applied, whereby the enforcement authorities were obliged to summon (admonish) the obliged parties to pay their dues upon expiry of the due date, on pain of compulsory enforcement of the dues in the event of non-payment within 14 days from the date of the request. The provisions of the Enforcement Instruction also stipulated the requirement to follow the principle of economical execution, which was expressed in the fact that the

---

<sup>7</sup> Journal of Laws of the Minister of the Treasury No. 15, item 168.

attachment should be made to the extent necessary to cover the arrears together with penalties and interest on arrears and enforcement costs. The instruction in question prescribed that the principle of respect for the subsistence minimum, as well as the protection of the economic interests of the debtor, be observed. The first of these principles was that the seizure of household appliances was only permissible if the debtor had no other movable assets from which enforcement was possible. Further, the instruction provided for the exclusion from enforcement of various movables necessary for the debtor's livelihood, listed in an annex to the instruction. Exemptions were separately regulated for movables forming part of the debtor's income-producing holding. In turn, the principle of protecting the debtor's economic interests was expressed in the fact that the enforcement authority should avoid jeopardizing his economic existence. The enforcement authority was entitled to suspend enforcement if it found that "the absolute collection of the debt would undoubtedly cause the economic ruin of the payer" (§ 13).

In addition to the above-mentioned rules for the conduct of administrative enforcement, the Instruction addressed in relative detail the procedure for the application of enforcement against movable property, including the manner of seizure of such property, its storage, as well as auction sales.

As noted earlier, Polish regulations introduced in the early years after the restoration of independence concerned only the compulsory enforcement of monetary debts, while the enforcement of non-monetary liabilities continued to be governed by the laws of the former partitioning countries,<sup>8</sup> which meant an absence of uniform regulation across the state.<sup>9</sup> As indicated in the literature, the legislation in force at the time provided for three measures to enforce non-monetary obligations. These included:

---

<sup>8</sup> See footnote 2.

<sup>9</sup> See Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, pp. 21–22; J. Radwanowicz, *Uwagi o przymusie administracyjnym*, in: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, E. Ura (ed.), Rzeszów 2001, p. 382.

(1) penalty for disobedience, (2) performance of the obligation at the expense of the disobedient party and (3) direct coercion.<sup>10</sup>

### 3. The first codification of administrative enforcement proceedings

The first codification of enforcement proceedings by the Regulation of the President of the Republic of Poland of 22 March 1928 on Enforcement Administrative Proceedings<sup>11</sup> (hereinafter: the 1928 Regulation or R.E.A.P.) was of fundamental importance in the process of shaping a uniform legal regulation of administrative enforcement proceedings across the state. This act was issued together with two other ordinances of the President of the Republic of Poland dated the same day: one on administrative proceedings<sup>12</sup> and one on criminal-administrative proceedings,<sup>13</sup> which, following the example of the measures adopted in Austria in 1925,<sup>14</sup> codified the system of Polish administrative proceedings. As a result of the issuance of these legal acts, Poland found itself in the group of those few countries that had already codified administrative proceedings in the interwar period.<sup>15</sup>

The 1928 Regulation contained provisions on the manner of enforcing by appropriate coercive means the applicable legal provisions and the judgments, orders, injunctions, and prohibitions of administrative authorities. It was applicable with regard to the enforcement of monetary contributions as well as to obligations of a non-monetary nature, thus unifying the legal regulation of the coercive enforcement of these two categories of liability.

---

<sup>10</sup> See Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna*, p. 22; J. Radwanowicz, *Uwagi o przymusie administracyjnym*, p. 382.

<sup>11</sup> Journal of Laws No. 36, item 342.

<sup>12</sup> Journal of Laws No. 36, item. 341.

<sup>13</sup> Journal of Laws No. 38, item. 365.

<sup>14</sup> See Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna*, p. 22.

<sup>15</sup> Before World War II, codification of administrative procedure was carried out by countries such as Czechoslovakia in 1928, Yugoslavia in 1930, as

The enforcement proceedings regulated by the 1928 Ordinance were underpinned by the general principles already established by the 1926 Instruction, albeit that the content of some of them had been modified and new principles added. The catalogue of these principles included:

- the principle of a warning, the substance of which was the requirement to precede the application of coercive measures by a warning with an indication of the time after which it would be applied and the coercive measure;
- the principle of the most lenient coercive measure which, in the opinion of the authority, achieves the desired objective;
- the principle of respect for the subsistence minimum, the substance of which was that enforcement was only allowed to the extent that the minimum subsistence of the debtor and any dependants was not thereby jeopardised;
- the principle of necessity, which implied that coercive measures must be discontinued as soon as the intended effect had been achieved, in particular once the obligation had been fulfilled, or if fulfilment of the obligation had become unreasonable or impossible for the party against whom enforcement was sought;
- the principle of frugality, according to which first of all household goods were seized and only after that were the movables belonging to the income-earning household; of the movables belonging to the household, the first to be seized were the “luxury items” such as valuables, jewels and securities, secondly cash;
- the principle of independent application of enforcement measures from other legal remedies, to the effect that coercive measures could be applied independently of judicial administrative penalties in individual provisions for transgressions or violations.

As accurately noted by J. Borkowski, the general principles of enforcement proceedings introduced in the 1928 Regulation have

---

well as some German states (Thuringia in 1926, and Bremen in 1934.). See J. Borkowski, *Kodyfikacja polskiego prawa*, p. 60.



become a long-standing element of the legal regulation of these proceedings.<sup>16</sup>

The provisions of the 1928 Regulation introduced a distinction between the enforcement authority, which was the state authority with the power to order and supervise enforcement, and the enforcement body, appointed to conduct enforcement directly. The name 'debtor' was used to designate the subject against whom administrative enforcement was carried out, and it is still used in the same sense today (previously, the Enforcement Instruction used two terms interchangeably: payer or debtor under enforcement).

Enforcement proceedings were initiated on the basis of an order issued by an enforcement authority based on an enforceable title, which consisted of the provisions of the applicable legislation when the obligation resulted directly from that legislation without the need for an act, from general orders addressed to the general public or to a specific group of persons, or from individual judgments, orders, injunctions, and prohibitions provided for by law. The enforcement order could be challenged by means of an appeal by the party against whom enforcement was sought and by an applicant on the grounds of non-compliance of the order with the enforcement order, or the use of coercive measures not prescribed by the regulation or in breach of the principle of the most lenient enforcement measure and the fact of inadmissibility of enforcement.

With a view to enforcing monetary benefits, the enforcement authorities could employ the following: seizure and sale of movable property, seizure of money held by the debtor, seizure of money or other movable property owned by the debtor and held by third parties, and seizure of wages and other income of the debtor. Meanwhile, when it came to the enforcement of obligations of a non-monetary nature, the following three enforcement measures were applicable: substitute performance, coercive fines, and direct coercion.

---

<sup>16</sup> See J. Borkowski, *Kodyfikacja polskiego prawa*, p. 66.

#### 4. The period of the two-tier regulation of administrative enforcement proceedings (1932–1966)

The concept of uniform regulation of the enforcement of non-monetary obligations and monetary dues, originally adopted in the 1928 Regulation, was abandoned relatively quickly. The Act of 10 March 1932 on the assumption of administrative enforcement by fiscal authorities and on enforcement proceedings of fiscal authorities<sup>17</sup> (hereinafter: the 1932 Act) and two regulations of the Council of Ministers of 25 June 1932: on the enforcement proceedings of fiscal authorities<sup>18</sup> and on the exclusion of certain types of monetary benefits from enforcement by fiscal offices<sup>19</sup> introduced a separate procedure for the administrative enforcement of fiscal monetary receivables. The regulation contained in the 1932 Act was considerably succinct (it contained only 6 articles) and was limited to conferring on tax offices the competence to enforce the collection of all kinds of pecuniary benefits subject to administrative enforcement, introducing the possibility of enforcing fines, and fines, fees, and costs adjudged in criminal court proceedings, establishing the principle according to which the implementation of enforcement proceedings was effected on the basis of an enforcement order, and giving the Council of Ministers a very broad authorization to regulate, by means of regulations, the enforcement proceedings of the tax authorities with respect to all kinds of tax receivables and monetary benefits provided for in this Act. With this authorization, the legislator formulated certain indications which the Council of Ministers should take into account in the regulations it issued.<sup>20</sup> Unlike the 1932 Act, the Executive Order was a comprehensive act

---

<sup>17</sup> Journal of Laws of the Republic of Poland No. 32, item 328.

<sup>18</sup> Journal of Laws of the Republic of Poland No. 62, item 580.

<sup>19</sup> Journal of Laws of the Republic of Poland No. 62, item 581.

<sup>20</sup> Pursuant to Article 4(2) of the 1932 Act, the regulations should provide for the auctioning of immovable property only by judicial procedure, as well as the application of Article 28 of the Presidential Decree of 1928 with regard to real estate by designation and Articles 39 and 40 of that Regulation concerning the auctioning of movable property.

(128 paragraphs), containing relatively detailed provisions on enforcement proceedings. Part I, entitled 'General Provisions,' regulated, *inter alia*, the scope of enforcement of monetary receivables, the competence of enforcement authorities and bodies, the commencement and grounds for enforcement, the suspension and discontinuance of proceedings, the exemption of persons from enforcement, the exemption of certain components from enforcement, the appeals (appeal against a decision of a tax office and complaint against an unlawful procedure of the enforcement bodies) and enforcement costs; while Part II of the regulation, entitled 'Specific Provisions,' regulated the application of individual enforcement measures: enforcement of movable property, including the procedure for the seizure and sale of movable property and the disclosure of assets, as well as enforcement of monetary claims and other property rights. The 1932 Ordinance also contained provisions governing the securing of monetary claims (Part III) and fees in administrative enforcement proceedings (Annex to the Ordinance).

It is worth noting that Article 6 of the 1932 Act suspended for the duration of the Act all provisions incompatible with it, which meant that the provisions of the Regulation of the President of the Republic of Poland of 1928 were no longer applicable to the enforcement of pecuniary charges. As a result of the introduction of such solutions, a model of a two-tier legal regulation of enforcement proceedings was formed, whereby the enforcement of pecuniary receivables was based on the 1932 Act and its implementing regulations, while non-pecuniary obligations continued to be enforced on the basis of the provisions of the 1928 Regulation.

With the end of World War II, the legal acts regulating administrative enforcement proceedings dating from the inter-war period continued to be in force. The first legal change to the regulation of these proceedings was made by the Decree of 26 April 1945 on supplementing the Act of 10 March 1932 on the assumption of administrative enforcement by fiscal authorities and on the enforcement proceedings of fiscal authorities.<sup>21</sup> It consisted only in

---

<sup>21</sup> Journal of Laws of the Republic of Poland No. 50, item 283.

extending the authorization for the Council of Ministers to establish a special procedure for the collection of monetary dues from profit-making enterprises not maintaining permanent establishments. Two years later, the Decree of 28 January 1947 on the administrative enforcement of pecuniary benefits<sup>22</sup> (hereinafter: the 1947 Decree) introduced a new regulation of the enforcement of pecuniary receivables. The provisions of this act regulated the mode of enforcement of these benefits in a manner similar to that previously provided for by the 1932 Executive Decree, but also introduced a number of new legal measures. An important change was the fact that the provisions regulating enforcement proceedings were now directly contained in the decree, which was an act with the force of statute, and not in the executive act, as had previously been the case. The provisions of the decree introduced new names for the participants in the proceedings, which were the creditor and the debtor, and defined these terms. The decree broadened the system of legal remedies by adding, alongside the previously known complaint against the enforcement authority's decision, other legal remedies such as a complaint against enforcement actions and a request to exclude from enforcement the property or property rights held by a third party claiming rights to the seized property or a part thereof. These new remedies are still retained today. The provisions of the 1947 Decree, in addition to the previously known enforcement remedies of execution of movables and execution of monetary claims and other property rights, provided for new enforcement remedies in the form of the enforcement of shares in companies and cooperatives, the enforcement from enterprises and the enforcement of benefits and income from real estate by compulsory administration. The 1947 Decree also contained provisions regulating proceedings to secure claims and costs in enforcement proceedings.

The provisions of this act, as indicated by its title, regulated the enforcement of pecuniary receivables, while the forced enforcement of obligations of a non-pecuniary nature was based on

---

<sup>22</sup> Journal of Laws No. 21, item 84 as amended.

the provisions of the Regulation of the President of the Republic of Poland of 1928, which in this respect retained binding force. Thus, after the World War II, the concept of the two-tier regulation of enforcement proceedings in administration initiated in 1932 continued to be maintained.

It is noteworthy that both of these legal acts were repeatedly amended until their expiry (which took place on 1 January 1967). The changes consisted mainly in broadening the subject and object scope of administrative enforcement.<sup>23</sup>

## 5. The second codification of administrative enforcement proceedings and its evolution

The next stage in the evolution of the regulations governing administrative enforcement proceedings was the adoption of a new codification of these proceedings by the Act of 17 June 1966 on enforcement proceedings in administration<sup>24</sup> (hereinafter: 'the Enforcement Act,' 'the Act' or 'E.P.A.A.'), which entered into force on 1 January 1967 and is in effect to date. The regulations contained in this Act were complemented by executive acts, including first and foremost the Regulation of the Council of Ministers of 27 September 1966 on the implementation of the act on enforcement proceedings in administration.<sup>25</sup>

The model of enforcement proceedings adopted in the Enforcement Act and executive acts did not deviate in any fundamental way from that adopted earlier in the Presidential Decree of 1928 and the 1947 Decree. The most important change in respect to the earlier period was the codification of administrative enforcement of pecuniary and non-pecuniary obligations within a single act. The consolidation of the enforcement of both these categories

---

<sup>23</sup> More broadly these changes are presented by K. Jandy-Jendrońska, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, in: *System prawa administracyjnego*, T. Rabska, J. Łętowski (ed.), Wrocław 1978, pp. 269–270.

<sup>24</sup> Journal of Laws No. 24, item 151

<sup>25</sup> Journal of Laws No. 45, item 279 as amended.

of obligations meant the rejection of the concept of the two-tier regulation of enforcement proceedings in force since 1932 and reverting to the solutions originally adopted in the 1928 decree.

An important characteristic of the 1966 codification of enforcement proceedings, distinguishing it from earlier solutions, was that it was linked to the general administrative proceedings regulated by the Code of Administrative Procedure by introducing the principle of the appropriate application of the provisions of that code in cases not regulated by the Enforcement Act.<sup>26</sup>

The Enforcement Act is divided into four sections:

- Section I, entitled ‘General Provisions,’ which norms the scope of the Act and the rules for the conduct of enforcement proceedings,
- Section II, entitled ‘Enforcement of pecuniary receivables,’ which contains provisions regulating the application of enforcement measures (enforcement of cash, labor remuneration, enforcement of bank accounts and savings deposits, enforcement of other pecuniary receivables and other property rights, enforcement of movable property), and rules for the enforcement of pecuniary receivables from state-owned entities,
- Section III, entitled ‘Enforcement of non-pecuniary claims,’ which regulates the application of enforcement measures used in the enforcement of the obligations indicated in its title: coercive fines, substitute performance, seizure of movable property, seizure of real property, vacating premises or facilities, and direct coercion,
- Section IV, entitled ‘Proceedings to secure claims,’ which contains provisions on the application of the measures provided under this section to secure the performance of obligations subject to administrative enforcement.

The legal arrangements adopted in the Enforcement Act have been widely analyzed in the literature, and therefore will not be analyzed here, with further comments focused on the evolution

---

<sup>26</sup> J. Borkowski, *Kodyfikacja polskiego prawa*, p. 66.

of the provisions contained in this act. At the same time, it would not be possible or even advisable in this short study to discuss all the changes in detail;<sup>27</sup> however, it seems justified to undertake an attempt to distinguish the stages of development of the analyzed regulation and to provide a general characteristics of the most important legal solutions introduced in respective periods.

It is possible to distinguish four fundamental stages in the evolution of the provisions of the Enforcement Act:

- A. the period in which the Enforcement Act was in force in the People's Republic of Poland, covering the time interval from its entry into force until the commencement of the political and constitutional changes in Poland after 1989;
- B. the period from 1990 to 2001;
- C. the period initiated by the fundamental reform of enforcement proceedings made by the 2001 amendment lasting until the second fundamental revision of the provisions on enforcement proceedings made by the 2019 Acts;
- D. the period from the entry into force of the 2019 Acts to the present day.

#### A. The period from the entry into force of the Enforcement Act until the year 1989

In the first of the distinguished periods, administrative enforcement did not play as important a role as it does today. Under the social and political system of the time, founded on a nationalized economy, the use of enforcement, notably for the collection of monetary debts, was of marginal importance. The Enforcement Act designed for those times, operating in social and economic conditions that did not undergo significant changes, did not require frequent revision. Thus, the law was amended only three times during that period, with modifications concerning single articles or parts thereof, made to take into account changes introduced in the legal system. The first amendment was made by the

---

<sup>27</sup> From the date of entry into force until the time of this writing (August 2023), the Enforcement Act has been amended as many as 158 times.

Act of 28 May 1975 on the two-tier administrative division of the State and amendments to the Act on National Councils,<sup>28</sup> which regulated the transfer of tasks and competences (including administrative enforcement) from the liquidated district level to the basic organizational level. The second amendment, made by the Act of 16 September 1982 – the Cooperative Law,<sup>29</sup> consisted only in the repeal of the exclusion from enforcement of the claims of cooperative members, provided for in Article 9 in § 3 of the E.P.A.A., which are attributable to them by virtue of their share in the cooperative's income from the annual general account. Finally, the third amendment was an effect of the reorganization of the tax administration introduced by the Act of 29 December 1982 on the Office of the Minister of Finance and the Treasury Offices and Chambers,<sup>30</sup> which conferred competences with regard to the enforcement of monetary dues on the newly-established tax offices and instituted new bodies to supervise the enforcement, which were the province governors and, with regard to the enforcement of monetary dues, the treasury chambers. It is worth mentioning that during this period, the Council of Ministers issued a new regulation of 27 December 1985 on the implementation of the Law on Enforcement Proceedings in Administration,<sup>31</sup> which replaced the 1966 executive order.

## B. The period from 1990 to 2001

The frequency and extent of amendments to the Enforcement Act gained momentum in connection with the political changes initiated in Poland after 1989, among which the introduction of the principles of a free market economy and the restoration of democratic institutions such as local self-government and full judicial review of public administration activities contributed most to the evolution of the law on enforcement proceedings. The first amend-

---

<sup>28</sup> Journal of Laws No. 16, item 91.

<sup>29</sup> Journal of Laws No. 30, item 210.

<sup>30</sup> Journal of Laws No. 45, item 289.

<sup>31</sup> Journal of Laws of 1986 No. 1, item 4 as amended.



ment to the Enforcement Act in this period was made by the Act of 23 March 1990 amending the Act on Enforcement Proceedings in Administration,<sup>32</sup> which adjusted the existing legal solutions to the necessary extent with a view to ensuring efficient and effective administrative enforcement in the new changing economic conditions. The most notable changes introduced by this law include: clarification of the scope of application of administrative enforcement with regard to pecuniary receivables, modification of the exemptions of property and property rights from enforcement, regulation of the issue of supervision of enforcement, conferment on enforcement bodies of the right to request explanations from the participants in the proceedings and to obtain from state administration bodies and institutions the information essential for the conduct of enforcement, introduction of a new enforcement measure in the form of enforcement from pension and social security benefits, further clarification of the course of enforcement from movable property, and the introduction of new legal remedies: complaints against the enforcement actions of the enforcement authority and the enforcer, and complaints about the protraction of enforcement proceedings. The legal measures introduced on that occasion remain valid to this day. It is worth noting that, because of the relatively numerous changes, the first consolidated text of the Act was promulgated in 1991.<sup>33</sup>

Subsequent modifications of the provisions of the Enforcement Act were made during the period in question with a view to achieving their improvement,<sup>34</sup> as well as to adapting them to legislation reforming the system of the state, including the sys-

---

<sup>32</sup> Journal of Laws No. 21, item 126.

<sup>33</sup> Journal of Laws No. 36, item 161.

<sup>34</sup> Act of 11 October 1996 amending the Act on Enforcement Proceedings in Administration and the Act – Construction Law (Journal of Laws No. 146, item 680, Act of 8 December 2000 on amending the Act on Enforcement Proceedings in Administration, the Act on Local Taxes and Fees, the Act on Interest Subsidies on Certain Bank Credits, the Act – the Law on Public Trading in Securities, the Act – the Tax Ordinance, the Act on Public Finance, the Act on Corporate Income Tax and the Act on Commercialisation and Privatisation of State Enterprises – in relation to adaptation to the law of the European Union (Journal of Laws No. 122, item 1315).

tem of public administration,<sup>35</sup> tax law,<sup>36</sup> banking law,<sup>37</sup> social security law,<sup>38</sup> bankruptcy law,<sup>39</sup> the National Court Register,<sup>40</sup> military discipline,<sup>41</sup> classified information,<sup>42</sup> commercial law,<sup>43</sup> and the State Labour Inspectorate.<sup>44</sup> Also worth mentioning is the amendment of the Enforcement Act to adapt Polish law to the

---

<sup>35</sup> The first one, introduced by the Act of 17 May 1990 on the division of tasks and competences specified in special laws between municipal bodies and government administration bodies and on the amendment of certain laws (Journal of Laws No. 34, item 198), was connected with the restoration of local self-government in Poland and consisted in the adaptation of provisions regulating the competence of enforcement bodies and creditors to the new system of territorial administration. Subsequent amendments to the Enforcement Act introduced by the Act of 24 July 1998 amending certain acts defining the competences of public administration bodies – in connection with the system reform of the state (Journal of Laws No. 106, item 668) and by the Act of 29 December 1998 amending certain acts in connection with the implementation of the system reform of the state (Journal of Laws No. 162, item 1126) were connected with the introduction of the reform of the territorial administration system as of 1 January 1999, consisting, *inter alia*, in the restoration of the three-tier basic territorial division of the country and the establishment of the territorial administration system.

<sup>36</sup> Act of 6 March 1993 amending certain acts regulating taxation and certain other acts (Journal of Laws No. 28, item 127) and the Tax Ordinance Act of 29 August 1997 (Journal of Laws No. 137, item 926).

<sup>37</sup> Act of 14 February 1992 amending the Act – Banking Law and certain other acts (Journal of Laws No. 20, item 78)

<sup>38</sup> Act of 22 June 1995 amending the Act on the organization and financing of social insurance and amending certain other acts (Journal of Laws No. 85, item 426).

<sup>39</sup> Act of 1 March 1996 amending the Code of Civil Procedure, the Orders of the President of the Republic – Bankruptcy Law and the Law on Arrangement Proceedings, the Code of Administrative Procedure, the Act on Court Costs in Civil Cases (Journal of Laws No. 43, item 189).

<sup>40</sup> Act of 30 November 2000 amending the Act on the National Court Register, the Bankruptcy Law, the Act on Enforcement Proceedings in Administration, the Act on the publication of the Judicial and Economic Official Gazette and the Act – the Law on Business Activity (Journal of Laws No. 114, item 1193).

<sup>41</sup> Act of 4 September 1997 on military discipline (Journal of Laws No. 141, item 944).

<sup>42</sup> Act of 22 January 1999 on the protection of classified information (Journal of Laws No. 11, item 95).

<sup>43</sup> Act of 15 September 2000 the Commercial Companies Code (Journal of Laws No. 94, item 1037).

<sup>44</sup> Act of 21 June 2001 amending the Act on the State Labour Inspectorate and the Act on Enforcement Proceedings in Administration (Journal of Laws No. 76, item 809).

requirements of European Union law governing the principles of rendering assistance to a foreign state and the use of assistance from a foreign state in the recovery of monetary debts. Provisions concerning this matter were introduced into the Enforcement Act by the Act of 8 December 2000 amending the Act on Enforcement Proceedings in Administration, the Act on Local Taxes and Fees, the Act on Interest Subsidies on Certain Bank Credits, the Act – Law on Public Trading in Securities, the Act – Tax Ordinance, the Act on Public Finance, the Act on Corporate Income Tax, and the Act on Commercialization and Privatization of State Enterprises – in connection with adaptation to European Union law.<sup>45</sup>

It is worth adding that, during the period under review, new enforcement acts were also issued, including the Ordinance of the Council of Ministers of 23 December 1996 on the implementation of the Act on Enforcement Proceedings in Administration<sup>46</sup> and the Ordinance of the Minister of Finance of 28 October 1991 on the procedure to be followed by creditors of monetary receivables when initiating actions aimed at the application of enforcement measures,<sup>47</sup> which was replaced by the Ordinance of the Minister of Finance of 8 April 1997 bearing the same title.<sup>48</sup>

### C. The period from the amendment of the Enforcement Act in 2001 until its amendments by the Acts of 2019

An important stage in the development of the legal regulation of administrative enforcement proceedings was the amendment of the Enforcement Act effected by the Act of 6 September 2001 amending the Act on enforcement proceedings in administration and certain other acts<sup>49</sup> (hereinafter: “the 2001 amendment”). This was without doubt the most extensive amendment to the Enforcement Act in its history, as it gave shape to the legal measures existing to this day. The amendment covered substantially all the provisions

---

<sup>45</sup> Journal of Laws No. 122, item 1315.

<sup>46</sup> Journal of Laws of 1997 No. 1, item 1 as amended.

<sup>47</sup> Official Gazette No. 38, item 272 and of 1994 No. 58, item 495.

<sup>48</sup> Official Gazette No. 23, item 219.

<sup>49</sup> Journal of Laws No. 125, item 1368.

of the Act, with the exception of the regulations concerning the enforcement measures used in the enforcement of obligations of a non-pecuniary character. The most important changes include: the introduction of an extensive glossary of expressions used in the Act, broadening of its scope of application, modification of the general principles of the proceedings, regulation of the jurisdiction of enforcement bodies, introduction of new components of the enforcement title, modification of the means of appeal, clarification of the provisions on the suspension and discontinuance of proceedings, detailed regulation of enforcement costs, definition of the legal position of the debtor of a seized debt, clarification of the rules for the application of individual enforcement measures in the enforcement of monetary receivables, and introduction of new enforcement measures such as: enforcement of receivables against rights from securities recorded in a securities account, enforcement against claims from a cash account, against securities not credited to a securities account, enforcement against a bill of exchange, enforcement against an author's economic and related rights and industrial property rights, enforcement against a share in a limited liability company), and enforcement against real estate (previously this enforcement measure could only be used in court enforcement proceedings).

Another important amendment to the Enforcement Act introduced by the Act of 10 September 2003 amending the Act on Enforcement Proceedings in Administration<sup>50</sup> concerned the rules governing the provision of assistance to a foreign state and the use of its assistance in the recovery of monetary debts. The object of these amendments was to implement the directives of the European Communities concerning mutual assistance in the recovery of certain monetary claims. However, it should be noted that the then amended provisions of Chapter 7 in Section I of the Enforcement Act were subsequently repealed by the Act of 11 October 2013 on mutual assistance for the recovery of taxes, customs duties, and other monetary dues,<sup>51</sup> which in turn implemented the

---

<sup>50</sup> Journal of Laws No. 193, item 1884.

<sup>51</sup> Journal of Laws of 2013, item 1289 as amended.

provisions of Council Directive 2010/24/EU of 16 March 2010 on mutual assistance for the recovery of claims relating to taxes, duties, and other charges.<sup>52</sup> The said Act comprehensively regulated the conduct of administrative enforcement in the framework of mutual assistance and, furthermore, amended many provisions of the Enforcement Act, not only because of the need to harmonize them with the new regulation of mutual assistance in the recovery of monetary debts, but also on account of the need to improve them. It is worth adding that, on the basis of the authorizations contained in the amended Enforcement Act, new implementing regulations were issued during the period under review.

Subsequent amendments to the Enforcement Act were aimed at aligning its provisions with the laws reforming the organization of tax administration: the Act of 10 July 2015 on tax administration,<sup>53</sup> and later – the Act of 16 November 2016 on the National Tax Administration.<sup>54</sup> The latter Act, alongside changes related to the introduction of the new tax administration system, supplemented the Enforcement Act with provisions regulating the conduct of electronic auctions. Also in 2015, the provisions of the Enforcement Act regulating the concurrence of judicial and administrative enforcement were amended and harmonized with the amendment of the provisions of the Code of Civil Procedure regulating judicial enforcement.<sup>55</sup> Another significant alteration to the Enforcement Act made in 2017<sup>56</sup> was the addition to the Act of provisions regulating the rules for the maintenance of the Public Debt Register and criminal liability for violation of these norms. The following year, provisions were introduced into the Enforcement Act concerning the conduct of administrative enforcement against the assets of an enterprise in inheritance, with

---

<sup>52</sup> Journal of Laws of EU L 84 as of 31 March 2010.

<sup>53</sup> Journal of Laws of 2015, item 1269.

<sup>54</sup> Journal of Laws of 2016, item 1947.

<sup>55</sup> The amendments in question were introduced by the Act of 10 July 2015 amending the Act – Civil Code, the Act – Civil Procedure Code and certain other acts (Journal of Laws of 2015, item 1311).

<sup>56</sup> Act of 7 April 2017 on amending certain laws to facilitate the enforcement of claims (Journal of Laws 2017, item 933).

the aim of bringing its provisions into line with the then adopted Act of 5 July 2018 on the succession management of an enterprise of a natural person<sup>57</sup> regulating the rules of conduct of economic activity after the death of an entrepreneur who is a natural person with the use of the so-called enterprise in inheritance.

In the period under analysis, other minor modifications were made to the Enforcement Act, in addition to those indicated above, with the intent of harmonizing its provisions with changes in legislation.

#### D. The period from the amendment of the 2019 Acts to date

The final stage of the development of the legal regulation of enforcement proceedings in administration began with the enactment in 2019 of three Acts amending the Enforcement Act: the Act of 4 July 2019 amending the Act on enforcement proceedings in administration and certain other Acts<sup>58</sup>, the Act of 11 September 2019 with the same title,<sup>59</sup> and that of 30 August 2019 amending the Act – the Commercial Companies Code.<sup>60</sup> The scope of the changes introduced by these Acts was unquestionably the broadest since the 2001 amendment.

The most important changes made to enforcement proceedings by the first two Acts concerned the rules for the initiation of enforcement proceedings (they regulated, *inter alia*, the moment of their commencement) and administrative enforcement, the conduct of administrative enforcement against spouses' joint property and against the subject of a mortgage, the remedies available to the spouse of the debtor and the debtor *in rem*, the concurrence of enforcement, and the rules concerning the application of certain enforcement measures, including enforcement against money, movable property, and bank accounts. Moreover, the laws cit-

---

<sup>57</sup> Journal of Laws of 2018, item 1629. The aforesaid law entered into force on 25 November 2018.

<sup>58</sup> Journal of Laws of 2019, item 1553.

<sup>59</sup> Journal of Laws of 2019, item 2070.

<sup>60</sup> Journal of Laws of 2019, item 1798, changing: Journal of Laws of 2020, item 875.

ed introduced a relatively large number of specific amendments aimed at either rectifying various flaws in the previous regulation or adapting the regulation contained therein to the changing legislation.<sup>61</sup>

The third law mentioned above, on the other hand, expanded the catalogue of enforcement measures used in the enforcement against monetary debts to include the enforcement against property rights registered in the shareholder register.

It is important to add that, in connection with the changes introduced by the above laws, more than a dozen new implementing regulations were issued.

The most recent, relatively comprehensive amendment of the Enforcement Act was effected by the Act of 9 March 2023 amending the Act on Enforcement Proceedings in Administration and certain other acts<sup>62</sup> (hereinafter: the 2023 amendment). In essence, many of the amendments introduced by this Act were aimed at addressing various shortcomings of the provisions amended or introduced into the Enforcement Act by the 2019 Acts. (e.g., they changed the scope of the information and data included in documents relating to enforcement, including enforcement titles, clarified the manner of conducting administrative enforcement from the joint property of the debtor and his or her spouse, revised the provisions regulating the grounds for discontinuation of enforcement proceedings at the request of the creditor and *ex officio* if the enforcement authority is also the creditor, abandoned the 7-day deadline after which the bank transfers seized amounts from the debtor's bank account for transfer to the enforcement authority, clarified the principles of description and appraisal of real estate). Additionally, the amendment modified some of the existing rules for the conduct of administrative enforcement and introduced new legal solutions aimed at streamlining the initiation and conduct of administrative enforce-

---

<sup>61</sup> M. Masternak, *Zagadnienia ogólne. Rozwój prawnej regulacji postępowania egzekucyjnego*, in: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020, p. 23.

<sup>62</sup> Journal of Laws of 2023, item 556. Most of its provisions have been in force since 25.03.2024.

ment and increasing its efficiency;<sup>63</sup> for example, provisions were introduced enabling enforcement of VAT receivables settled under a special procedure from an entity whose place of residence or seat is a country other than Poland and for which the country of identification is a country other than Poland, and the declaration was submitted in that country of identification. It was decided to remove the clause referring the enforcement title to administrative enforcement (with the consequence that a number of provisions of the Act relating to this clause had to be amended), the possibility was introduced of carrying out enforcement from real estate belonging to an entity that has obtained a financial benefit as a result of a legal action detrimental to the creditor if this action was deemed ineffective towards the creditor as a result of accepting *actio pauliana*, simultaneously granting this entity the right to object, and provisions on enforcement against movable property were adapted to the provisions of the customs law.

## 6. Conclusion

From the considerations contained in the article, it can be concluded that over the past 100 years, the Polish legislator has alternated between two models of the legal regulation of administrative enforcement proceedings – the first based on a two-track regulation, consisting in regulating in separate legal acts the administrative enforcement of pecuniary receivables and obligations of a non-pecuniary nature, while the second is based on a combination of provisions regulating both of these categories of obligations in a single law. The latter model has been in place since 1 January 1967, but, as indicated in the paper, starting from 2001, a dynamic process of expansion of the provisions of the Enforcement Act regulating the enforcement of pecuniary receivables occurred, which led to a far-reaching differentiation of the rules of enforce-

---

<sup>63</sup> Print No. 2952, Government draft Act amending the Act on enforcement proceedings in administration and certain other acts, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2952> (access: 5.08.2023).



ment of the two categories of obligations. As noted in the literature, in spite of the formal unification of enforcement proceedings, in reality inside a single act there exists a sort of dual legal regulation of the enforcement of pecuniary receivables and obligations of a non-monetary nature.<sup>64</sup>

The presented analysis of the evolution of the legal regulation of enforcement proceedings demonstrates the great frequency of changes to this regulation, particularly in the period since 1990, with the important fact that the modifications of the provisions did not always result from the need to adapt legal measures to changing conditions but were frequently made in order to rectify legislative mistakes made in earlier amendments. This phenomenon is highly undesirable, as frequent changes of regulations not only make it very difficult to determine the legal status in force at a particular moment but also preclude the development of a permanent practice of applying particular legal institutions.

Another apparent regularity is that the amendments to the provisions on enforcement proceedings, especially those introduced in the current Enforcement Act, relate almost exclusively to the enforcement of pecuniary receivables, whereas the provisions governing the enforcement of non-pecuniary obligations continue to apply in a relatively stable manner. As indicated in the literature, this stems from the fact that the enforcement of non-monetary obligations is rarely used in practice and thus does not play as important a role as the collection of monetary debts. It seems that it is also not without significance that the legislature perfects the provisions regulating the enforcement of monetary dues on the grounds that it is one of the instruments guaranteeing the inflow of funds to the state budget and the budgets of local government units. Focusing attention almost exclusively on this enforcement and failing to take action to improve the rules governing the enforcement of non-monetary obligations should be perceived as negative, since from the point of view of the public interest their enforcement is just as important as the enforcement of monetary

---

<sup>64</sup> See M. Masternak, *Egzekucja podatkowa*, in: *System prawa finansowego*. Vol. III. *Prawo daninowe*, L. Etel (ed.), Warszawa 2010, pp. 810–811.

debts and, as practice shows, the enforcement of non-monetary obligations presents a number of challenges.

An analysis of the development of the legal regulation of enforcement proceedings reveals the desire of the legislator to regulate the course of administrative enforcement in a very detailed, even casuistic manner. This trend has significantly intensified in recent years with successive amendments to the Enforcement Act. As a result, the Act has become significantly more voluminous, making it less readable and therefore difficult to apply.<sup>65</sup> Problems in this regard are compounded by the poor level of legislative technique, with the consequence of the aforesaid need for successive amendments to correct earlier mistakes. This naturally adds to the frequency of amendments. It would seem that halting this trend would require the adoption of a new codification based on a general regulation.

On the other hand, the positive phenomena that are observable in the evolution of the legal regulation of administrative enforcement include the legislature's efforts to bring this regulation in line with the standards of the rule of law, with one of the most important being the requirement to regulate individual rights and freedoms by statute. As is evident from the evolution outlined in the article, enforcement proceedings were initially regulated by a low-ranking act such as the enforcement instructions, then the weight of regulation was shifted to ordinances with a statutory basis, and following the 1947 decree, the provisions regulating enforcement proceedings were included directly in acts of statutory rank, while until recently many important issues were still regulated by executive acts. In recent years, the norms contained in these acts have been systematically transferred to the Act.

Another positive regularity occurring in the development of the analyzed regulation is a systematic expansion of the catalogue of legal remedies available to the debtor and other participants in the proceedings. The enhancement of the protection of the rights

---

<sup>65</sup> W. Chróścielewski, in: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2011, pp. 290–291.

of these entities is most desirable in so far as, in the enforcement proceedings, the public administration, by applying means of state coercion, directly encroaches on the sphere of their rights and freedoms.

## SUMMARY

### Evolution of the legal regulation regarding administrative enforcement proceedings in Poland

The subject of the article is the evolution of the legal regulation of administrative enforcement proceedings. The study discusses the various stages of the development of this regulation, thanks to which it was possible to show the process of shaping the currently functioning institutions of this procedure and to formulate *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions.

**Keywords:** enforcement proceedings; administrative enforcement; legal regulation of enforcement proceedings

## STRESZCZENIE

### Ewolucja prawnej regulacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego w Polsce

Przedmiotem artykułu jest ewolucja prawnej regulacji administracyjnego postępowania egzekucyjnego. W opracowaniu omówione zostały poszczególne etapy rozwoju tej regulacji, dzięki czemu możliwe było ukazanie procesu kształtowania się aktualnie funkcjonujących instytucji tego postępowania oraz sformułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

**Słowa kluczowe:** postępowanie egzekucyjne; egzekucja administracyjna; prawna regulacja postępowania egzekucyjnego

**BIBLIOGRAPHY**

- Borkowski J., *Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle prawnoporównawczym*, in: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Warszawa 2015.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, in: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, ed. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Górnicka, M., *Wersja systemowa metody historyczno-prawnej na przykładzie prawa dowodowego w polskiej procedurze karnej*, "Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2015, Vol. 4(2).
- Jandy-Jendrośka K., *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, in: *System prawa administracyjnego*, eds. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978.
- Leoński Z., *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968.
- Masternak M., *Egzekucja podatkowa*, in: *System prawa finansowego. Vol. III. Prawo daninowe*, ed. L. Etel, Warszawa 2010.
- Masternak M., *Zagadnienia ogólne. Rozwój prawnej regulacji postępowania egzekucyjnego*, in: T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2020.
- Radwanowicz J., *Uwagi o przymusie administracyjnym*, in: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, ed. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Radwanowicz-Wanczewska J., *Geneza i ewolucja środków przymusu*, in: *System administracyjnego prawa procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające, t. III, cz. I, Zagadnienia ogólne*, ed. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.



*Jan Piątkowski*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

janter@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5249-9024>

*Beata Rutkowska*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

beatarut@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1920-8261>

## Ekspansja zbiorowego prawa pracy na niepracownicze stosunki zatrudnienia

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.030>

### 1. Wprowadzenie do problematyki

W ostatnim okresie nastąpiło rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa koalicji na osoby pozostające w niepracowniczych stosunkach zatrudnienia. Zarówno w indywidualnym, jak i zbiorowym prawie pracy ekspansja prawa pracy ma na celu zwiększenie ochrony prawnej osób niebędących pracownikami, ich praw i interesów indywidualnych i zbiorowych. W przeciwieństwie jednak do indywidualnego prawa pracy ekspansja zbiorowego prawa pracy została podyktowana przede wszystkim niezgodnością ustawodawstwa polskiego ze standardami międzynarodowymi oraz Konstytucją RP, a nie tylko potrzebą ochrony pracy, bez względu na podstawę jej wykonywania, przez państwo (art. 24 Konstytu-

cji RP<sup>1</sup>). Niezgodność polskiego prawa z prawem międzynarodowym i Konstytucją RP była więc bezpośrednim bodźcem do objęcia osób niebędących pracownikami ochroną zbiorową. Oznacza to, że ekspansja zbiorowego prawa pracy została przeprowadzona w trybie interwencyjno-nakazowym, w drodze pozytywnie rozpatrzonej skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Objęcie niepracowników prawem koalicji związkowej nastąpiło z chwilą wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W zakresie prawa koalicji związkowej osób świadczących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy można dostrzec pewną ewolucję. Od momentu uchwalenia ustawy o związkach zawodowych w 1991 r., a nawet na gruncie wcześniej obowiązującej ustawy<sup>2</sup>, prawo koalicji przysługiwało co do zasady pracownikom<sup>3</sup>. Mieli oni prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych bez względu na podstawę stosunku pracy. Na zasadzie wyjątku takie prawo przysługiwało również członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osobom wykonującym pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie byli pracodawcami, oraz osobom skierowanym do zakładów pracy w celu odbycia służby zastępczej. Osobom wykonującym pracę nakładczą przysługiwało jedynie prawo wstępowania do związków zawodowych działających w zakładzie pracy, z którym nawiązały umowę o pracę nakładczą. Przejście na emeryturę lub rentę nie pozbawiało wskazanych wyżej osób prawa przynależności i wstępowania do związków zawodowych. Także osoby bezrobotne w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu zachowywały prawo przynależności do związków zawodowych, a jeśli nie były członkami związków zawodowych, miały prawo wstępowania do związków zawodowych w przypadkach i na warunkach określonych statutami związków.

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych, Dz.U. Nr 32, poz. 216 ze zm., początkowo ograniczała prawo koalicji związkowej wyłącznie do pracowników.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 55, poz. 234; tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 854, dalej: u.z.z.

Zgodnie z art. 2 ust. 7 u.z.z. przepisy tej ustawy dotyczące pracowników miały odpowiednie zastosowanie do innych osób niebędących pracownikami, ale objętych zakresem normowania art. 2 ust. 1–6 u.z.z. Chodziło tu o rozciągnięcie zakresu stosowania ustawy o związkach zawodowych m.in. na wymienione osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym także na funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw.

Regulacja pozbawiająca prawa koalicji osób nieujętych w zakresie odniesienia ustawy związkowej słusznie spotkała się z ostrą krytyką środowiska prawniczego<sup>4</sup>. Prawo koalicji ma bowiem charakter podstawowy, determinuje zakres innych uprawnień ze zbiorowego prawa pracy. Pozbawienie osób wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy prawa koalicji zamykało im drogę do układów zbiorowych pracy i sporów zbiorowych, a więc do korzystania z instytucji stanowiących istotę (trzon) aktywności związkowej.

Przez wiele lat kwestionowano zgodność art. 2 u.z.z. ze standardami międzynarodowymi i Konstytucją RP. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) zakres prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych ujmowany jest bardzo szeroko. Trybunał przyjmuje, że podstawą objęcia gwarancjami wynikającymi z art. 11 Europejskiej konwencji praw człowieka powinien być fakt wykonywania pracy zarobkowej na rzecz innego podmiotu, a nie zatrudnienie w określonej formie (na określonej podstawie)<sup>5</sup>. Artykuł 11 konwencji stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich

---

<sup>4</sup> Zob. np. Z. Hajn, *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników czy prawo ludzi pracy?*, w: *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010, s. 175–183 i przywołana tam literatura.

<sup>5</sup> Wyrok ETPC z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie Sindicatul „Păstorul cel Bun” (związek zawodowy „Najlepszy Pasterz”) przeciwko Rumunii, skarga nr 2330/09, Lex nr 1330615. Szerzej zob. M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2013*, Lex 2014.



interesów, przy czym wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Wskazany wyżej przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

Również Konwencja MOP nr 87 z dnia 9 lipca 1948 r. dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych<sup>6</sup> gwarantuje wolność zrzeszania się w związkach zawodowych wszystkim osobom wykonującym zarobkowo pracę zawodową (ang. *workers*), a nie tylko pracownikom w rozumieniu przepisów krajowych (ang. *employees*). Związek zawodowy jest bowiem szczególną formą realizacji wolności zrzeszania się nakierowaną na ochronę praw i interesów osób wykonujących pracę zarobkową. Konwencję nr 87 wprowadzono do polskiego porządku prawnego w 1957 r., na wiele lat przed wejściem w życie Kodeksu pracy (1 stycznia 1975 r.). Prawa przysługujące pracownikom na podstawie art. 2 Konwencji MOP nr 87 obowiązywały zatem jeszcze przed pojawieniem się definicji pracownika, która została zawarta w art. 2 k.p.

Zbyt wąskie określenie w art. 2 u.z.z. zakresu podmiotowego prawa koalicji związkowej, niezgodne ze standardami międzynarodowymi, zostało potwierdzone w zaleceniach wydanych w marcu 2012 r. przez Komitet Wolności Związkowej MOP w następstwie skargi złożonej w dniu 28 lipca 2011 r. przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”<sup>7</sup>. W zaleceniach Komitet Wolności Związkowej zwrócił się m.in. o podjęcie niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby wszystkie osoby zatrudnione, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, w tym osoby samozatrudnione

---

<sup>6</sup> Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125.

<sup>7</sup> Zob. Definitive Report – Report No. 363, March 2012, Case No. 2888 (Poland), [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0:::NO::P50002\\_COMPLAINT\\_TEXT\\_ID:3057194](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0:::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3057194) (dostęp: 28.06.2023 r.).

i zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, korzystały z prawa do zakładania i przystępowania do wybranych przez siebie organizacji w rozumieniu Konwencji nr 87<sup>8</sup>.

Obok prawa międzynarodowego również Konstytucja RP zawiera gwarancje wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Według art. 12 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji, z kolei w art. 59 ust. 1 zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

## 2. Rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa koalicji na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej regulacje, Trybunał Konstytucyjny wydał w dniu 2 czerwca 2015 r. wyrok, w którym uznał niekonstytucyjność przepisów ograniczających wolność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych<sup>9</sup>. Stwierdził, że art. 2 ust. 1 u.z.z. w zakresie, w jakim ogranicza wolność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osobom wykonującym pracę zarobkową niewymienionym w tym przepisie, jest niezgodny z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 12 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału zakres regulacji dopuszczalności tworzenia związków zawodowych i wstępowania do nich przewidziany w art. 2 ust. 1 u.z.z. był zbyt wąski w stosunku do gwarancji konstytucyjnych wynikających z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 12 Konstytucji RP.

Określając grupę podmiotów uprawnionych do tworzenia związków zawodowych oraz wstępowania do nich, ustawodawca

---

<sup>8</sup> Szerzej zob. np. E. Podgórska-Rakiel, *Rekomendacje MOP dotyczące wolności koalicji związkowej i ochrony działaczy*, „Monitor Prawa Pracy” 2013, nr 2, s. 68–73.

<sup>9</sup> K 1/13, Lex nr 1730123.

posłużył się kryterium podstawy zatrudnienia. Kryterium to nie zostało jednak przewidziane w Konstytucji jako wyznacznik grupy podmiotów korzystających z wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. W uzasadnieniu podkreślono również, że rolą państwa jest stworzenie warunków umożliwiających jednostce korzystanie z wolności. Dotyczy to w szczególności ustawodawcy, który powinien zagwarantować jednostkom realizowanie wolności w takim wymiarze, jaki wynika z unormowań stojących wyżej niż ustawa w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał uznał, że pracownik jako podmiot wolności zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59 ust. 1 Konstytucji) nie może być identyfikowany wyłącznie przez pryzmat rodzaju stosunku prawnego łączącego go z pracodawcą. Zdaniem Trybunału status pracownika powinien być – na gruncie konstytucyjnym – oceniany przez odwołanie się do kryterium pracy zarobkowej. Na tym tle Trybunał wskazał trzy przesłanki wyznaczające ramy prawne konstytucyjnego rozumienia pojęcia „pracownik”, o którym mowa w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie to obejmuje wszystkie osoby, które: po pierwsze, wykonują określoną pracę zarobkową, po drugie, pozostają w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczą, oraz po trzecie, mają takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione. Chodziło tu o podkreślenie trzech elementów wyznaczających ramy prawne pojęcia „pracownik” jako podmiotu konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związku zawodowym (art. 59 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja nie uzależnia możliwości korzystania z tej wolności od tego, w jakiej formie dana osoba świadczy pracę.

Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny kwestionowanych przepisów ustawy o związkach zawodowych, mając na względzie nie tylko zakres konstytucyjnych gwarancji wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Wziął pod uwagę także rzeczywistość społeczną, w jakiej funkcjonują związki zawodowe, ukształtowaną na tle aktualnych tendencji na rynku pracy w Polsce. Jedną z zauważalnych tendencji jest m.in. coraz częstsze zawieranie umów cywilnoprawnych.

W 2018 r., jeszcze przed nowelizacją ustawy o związkach zawodowych, został zgłoszony przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy projekt Kodeksu zbiorowego prawa pracy<sup>10</sup>. W doktrynie wyrażono zapatrywanie, że projekt ten (w przeciwieństwie do projektu Kodeksu pracy) był pod względem założeń teoretycznych koncepcją bardziej zachowawczą i opartą na tradycyjnych konstrukcjach prawnych<sup>11</sup>. Zagadnieniem o podstawowym znaczeniu było określenie zakresu podmiotowego przyszłego Kodeksu zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucją RP i standardami międzynarodowymi. Projekt realizował dyrektywę szerokiego ujęcia wolności koalicji, obejmując swoim zakresem nie tylko pracowników, ale także osoby zatrudnione na innej podstawie niż stosunek pracy. Nastąpiło zrównanie w sferze zbiorowej statusu pracowników oraz innych osób mających prawa związkowe. Artykuł 27 projektu przewidywał, że poza pracownikami w rozumieniu art. 2 k.p. prawa związkowe przysługują także osobom niebędącym pracownikami, jeżeli: 1) wykonują osobiście pracę zarobkową na rzecz innego podmiotu, 2) nie zatrudniają do tej pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz 3) mają interesy grupowe, które mogą być chronione przez związek zawodowy. Ponadto prawa te z pewnymi ograniczeniami miały przysługiwać emerytom, rencistom i osobom pozostającym w stanie spoczynku, bezrobotnym, funkcjonariuszom służb państwowych oraz osobom świadczącym osobiście pracę bez wynagrodzenia, w tym wolontariuszom, i stażystom, a także osobom skierowanym do pracodawców w celu odbycia służby zastępczej. W projekcie przyjęto też (art. 2), że przepisy Kodeksu dotyczące pracowników stosuje się odpowiednio do innych osób uprawnionych do zrzeszania się w związkach zawodowych, a przepisy dotyczące pracodawców stosuje się odpowiednio do podmiotów zatrudniają-

---

<sup>10</sup> <https://archiwum.mrips.gov.pl/bip/teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy/> (dostęp: 28.06.2023 r.).

<sup>11</sup> Zob. Ł. Pisarczyk, *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2019, s. 172 oraz J. Szmit, *Spory zbiorowe w projekcie Kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 7, s. 8.

cych inne osoby uprawnione do zrzeszania się w związkach zawodowych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej<sup>12</sup>.

Warto zauważyć, że był to drugi projekt Kodeksu w zakresie zbiorowego prawa pracy. Wcześniej (w 2007 r.) został opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy pierwszy projekt, który nosił nieco inną nazwę – Zbiorowego kodeksu pracy<sup>13</sup>. Również i ten akt przewidywał ekspansję zbiorowego prawa pracy na niepracownicze stosunki zatrudnienia, choć w skromniejszym zakresie. W art. 1 § 2 stanowił on, że przepisy Kodeksu dotyczące pracowników stosuje się odpowiednio do innych osób uprawnionych do zrzeszania się w związkach zawodowych, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. określił w sposób wiążący zakres podmiotowy wolności zrzeszania się w związkach zawodowych<sup>14</sup>. Doprowadził on po trzyletnim okresie wyczekiwania do interwencji ustawodawcy i uzupełnienia art. 2 u.z.z. w sposób zapewniający realizację normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 59 ust. 1 w zw. z art. 12 Konstytucji RP. *De lege lata* art. 2 u.z.z. stanowi, że prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych przysługuje osobom wykonującym pracę zarobkową (art. 2 ust. 1), a więc pracownikom lub osobom świadczącym pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz mają takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i bronię przez związek zawodowy (art. 1<sup>1</sup> pkt 1 u.z.z.)<sup>15</sup>. Chodzi tu więc m.in. o bardzo szeroki krąg osób zatrudnionych na pod-

---

<sup>12</sup> Szerzej zob. J. Stelina, J. Szmit, M. Zieleniecki, *Osoby pozostające w zatrudnieniu niepracowniczym w projektach kodeksu zbiorowego prawa pracy*, w: *Zbiorowe prawo zatrudnienia*, red. J. Stelina, J. Szmit, Warszawa 2018, s. 343–347 oraz Ł. Pisarczyk, *op.cit.*, s. 176–177.

<sup>13</sup> Zob. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy, *Kodeks pracy. Zbiorowy kodeks pracy. Projekty*, Katowice 2010.

<sup>14</sup> Por. m.in. wyrok TK z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01, Lex nr 54906, cz. III, pkt 8.

<sup>15</sup> Zob. art. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1608.

stawie umów prawa cywilnego<sup>16</sup>. Jednocześnie ustawą nowelizacyjną wprowadzono nową definicję pracodawcy na użytek ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z nią pracodawcą jest nie tylko pracodawca w rozumieniu art. 3 k.p. (czyli jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, oraz osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników), lecz także osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną i do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych, jeżeli zatrudniają one inną niż pracownik osobę wykonującą pracę zarobkową.

Osoby świadczące pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy uzyskały nie tylko prawo tworzenia związku zawodowego i prowadzenia działalności związkowej, ale przez wzgląd na ich prawo koalicji związkowej zostały objęte również przepisami ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych<sup>17</sup>. Stosownie do art. 6 tej ustawy<sup>18</sup> przepisy ustawy, w których jest mowa o pracownikach (w rozumieniu art. 2 k.p.), mają odpowiednie zastosowanie do innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową w rozumieniu ustawy o związkach zawodowych oraz osób skierowanych do pracodawców w celu odbycia służby zastępczej (do tej grupy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące osób wykonujących pracę zarobkową). Przepisy ustawy, w których jest mowa o pracownikach, stosuje się również do funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników Najwyższej Izby Kontroli, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z odrębnych ustaw. Należy podkreślić, że w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie wprowadzono szerszego rozumienia pojęcia „pracownik”, lecz zastosowano mechanizm odpowiedniego stosowania przepisów, w których jest

---

<sup>16</sup> Szerzej zob. np. K.W. Baran, *O zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 9, s. 2–4.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 123.

<sup>18</sup> W brzmieniu nadanym art. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw.

mowa o pracownikach, do osób zatrudnionych na innej podstawie niż stosunek pracy. W praktyce może to generować spory co do rozumienia klauzuli odpowiedniego stosowania przepisu prawa.

Konsekwentnie też w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych zmieniono pojęcie pracodawcy na użytek tej ustawy, odsyłając w tym zakresie do definicji zawartej w ustawie związkowej.

W ramach sporu zbiorowego osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych mogą domagać się m.in. poprawy warunków pracy, ochrony praw i wolności związkowych, wyższej stawki wynagrodzenia za pracę czy chociażby przyznania im świadczeń o charakterze socjalnym. Objęcie osób niebędących pracownikami prawami zbiorowymi z ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie wiąże się natomiast z żadnymi zmianami dotyczącymi podmiotu uprawnionego do wszczęcia sporu zbiorowego i ogłoszenia akcji protestacyjnej. W dalszym ciągu obowiązuje w tym zakresie monopol związku zawodowego.

### 3. Rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa koalicji związkowej na osoby pozostające w niepracowniczych stosunkach zatrudnienia a charakter i nazwa zbiorowego prawa pracy

W kontekście nasilonej ekspansji zbiorowego prawa pracy na niepracownicze stosunki zatrudnienia (rozszerzenia zakresu podmiotowego prawa koalicji związkowej) wyłania się problem o szczególnym znaczeniu. Sprowadza się on do pytania, czy objęcie szerokiego kręgu osób wykonujących pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy pełnym prawem koalicji związkowej doprowadziło do takiej zmiany charakteru prawnego zbiorowego prawa pracy, że już nie mamy do czynienia ze zbiorowym prawem pracy, lecz ze zbiorowym prawem zatrudnienia. W doktrynie wyrażono jednoznaczne zapatrywanie, że rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa koalicji związkowej przybiera rozmiary, które wpływają w istotny sposób na charakter zbiorowego prawa pra-

cy<sup>19</sup> i upoważniają do przyjęcia, że aktualnie mamy do czynienia ze zbiorowym prawem zatrudnienia, a nie zbiorowym prawem pracy<sup>20</sup>.

Krótko po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w 2015 r. wyroku w doktrynie wyrażono także pogląd, że w omawianym zakresie można widzieć trzy możliwe rozwiązania: po pierwsze – można dowodzić, że w dalszym ciągu mamy do czynienia ze zbiorowym prawem pracy, po drugie – że nastąpiła dokompozycja zbiorowego prawa pracy i jego rozczłonkowanie na osobne podsystemy normatywne, należące do różnych gałęzi prawa (zbiorowe prawo pracy, zbiorowe prawo służbowe, zbiorowe prawo cywilne), po trzecie – że doszło do przekształcenia zbiorowego prawa pracy w nowe jakościowo zbiorowe prawo zatrudnienia<sup>21</sup>. Za tą ostatnią możliwością opowiada się większość przedstawicieli doktryny, upatrując w rozszerzeniu zakresu prawa koalicji związkowej na osoby pozostające w zatrudnieniu niepracowniczym tak daleką idącą zmianę charakteru zbiorowego prawa pracy, że ich zdaniem przekształciło się ono w zbiorowe prawo zatrudnienia.

Czy jednak sam fakt objęcia prawem koalicji związkowej także niepracowników jest w stanie przesądzić o charakterze zbiorowego prawa pracy i co za tym idzie – dostarczyć odpowiedzi na pytanie, czy mamy jeszcze do czynienia ze zbiorowym prawem pracy, czy może już ze zbiorowym prawem zatrudnienia? Ograniczenie się w ocenie charakteru prawnego zbiorowego prawa pracy do jednego wskazanego wyżej argumentu wydaje się zabiegiem zdecydowanie uproszczonym. Odpowiedź na postawione pytania wymaga

---

<sup>19</sup> Zob. J. Stelina, *Zbiorowe prawo zatrudnienia – przyczynek do dyskusji*, w: *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy*, Księga jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza, red. M. Szablowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska, Toruń 2017, s. 492. Autor wyraził takie zapatrywanie po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, ale jeszcze przed dokonaniem zmian w ustawie o związkach zawodowych.

<sup>20</sup> Zob. w szczególności K.W. Baran, w: *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, s. 21. Podobnie np. T. Duraj, *Ochrona osób samozatrudnionych w świetle przepisów zbiorowego prawa pracy po zmianach – wybrane problemy*, w: *Zatrudnienie w epoce postindustrialnej*, red. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, Warszawa 2021, s. 65.

<sup>21</sup> J. Stelina, op.cit., s. 489.



pogłębianych analiz. Z jednej strony przywoływany w doktrynie argument na rzecz istnienia zbiorowego prawa zatrudnienia (rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa koalicji) jest w miarę rzeczowy i logiczny, jeśli zważy się, że termin „zatrudnienie” łączy w sobie zarówno świadczenie pracy w pracowniczych, jak i niepracowniczych stosunkach prawnych. Z drugiej strony jednak nie do końca wydaje się on przekonujący. Pomijane są przy tym inne istotne argumenty mogące świadczyć o charakterze i nazwie zbiorowego prawa pracy.

Wstępnie należy zauważyć, że przyjęcie nazwy „zbiorowe prawo zatrudnienia” deprecjonuje zbiorowe stosunki pracy i ich podmioty, obniżając wartość zbiorowego prawa pracy. Istotne bowiem znaczenie dla oceny, czy mamy do czynienia ze zbiorowym prawem pracy, czy zbiorowym prawem zatrudnienia, ma stan zatrudnienia pracowniczego w relacji do zatrudnienia opartego na innej podstawie niż stosunek pracy. Jest prawdą, że nastąpiło upowszechnienie zakresu prawa koalicji związkowej, ale prawdą jest również to, że pracownicy są zdecydowanie najliczniejszymi adresatami zbiorowego prawa pracy. Prymat zatrudnienia pracowniczego jest aż nadto widoczny w polskiej rzeczywistości. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2015 r. było ogółem 14 829,8 tys. pracujących, w tym 10 854,8 tys. zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, w 2020 r. – 14 789,1 tys. pracujących, w tym 11 872,4 tys. pracowników, a w 2021 r. – na 15 002,6 tys. pracujących 12 057,6 tys. stanowili pracownicy<sup>22</sup>. Choć od dłuższego czasu dają się zauważyć zmiany w światowym<sup>23</sup> i europejskim<sup>24</sup> modelu pracy, zwłaszcza za sprawą globalizacji gospodarki (konkurencji), to jednak stopniowe odchodzenie od klasycznego wzorca zatrudnienia pracowniczego na rzecz nie-

---

<sup>22</sup> Zob. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2022, s. 243; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2022,2,22.html#:~:text=Rocznik%20Statystyczny%20Rzeczypospolitej%20Polskiej%202022.,Publikacja%20w%20formacie%20PDF%2022.54%20MB> (dostęp: 28.06.2023 r.).

<sup>23</sup> Zob. A. Świątkowski, *Podstawy prawne wykonywania pracy w dotychczasowej działalności MOP*, „Polityka Społeczna” 2004, nr 7, s. 1–6.

<sup>24</sup> Por. Z. Wiśniewski, *Rynek pracy w krajach Unii Europejskiej. Drogi do sukcesu i nowe wyzwania*, „Rynek Pracy” 2000, nr 8, s. 55–70.

standardowych form zatrudnienia następuje stosunkowo powoli. Zatrudnienie pracownicze jest jeszcze dziś swoistym wzorcem – nie tylko jako zatrudnienie dominujące, ale również pożądane, zwłaszcza ze względu na jego walor ochronny dla pracowników. W systemie prawa dominuje – i to zdecydowanie – powszechny model zatrudnienia oparty na stosunku pracy, zgodny ze sposobem myślenia większości społeczeństwa. Obowiązujące normy prawne są dostosowane do modelu pracy stałej. Zagrożenia wynikające dla osoby świadczącej pracę na podstawie nietypowego (elastycznego) zatrudnienia sprawiają, że dużą część polskiego społeczeństwa charakteryzuje niechętny stosunek do zmian zachodzących w modelu pracy zarobkowej<sup>25</sup>.

W podsumowaniu tej części rozważań można przyjąć, że od pewnego czasu, mniej więcej od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r., w doktrynie prawa pracy szerzy się zjawisko postrzegania zbiorowego prawa pracy przez pryzmat niepracowniczych stosunków zatrudnienia. Jest ono zrozumiałe z ogólnoteoretycznego punktu widzenia. Nie powinno jednak prowadzić do zaburzenia charakteru i nazwy zbiorowego prawa pracy, jak długo w praktyce obrotu prawnego zbiorowe stosunki pracy będą zdecydowanie dominować nad stosunkami zatrudnienia z udziałem osób niebędących pracownikami<sup>26</sup>.

Nie bez znaczenia pozostaje również to, że prawo pracy jako gałąź prawna (i jej poszczególne obszary) jest z natury rzeczy ukierunkowane na pracowników i pracodawców. W odniesieniu do pracowników chodzi o pracę świadczoną pod kierownictwem (art. 22 § 1 k.p.), z jej nieodłącznym atrybutem pracy podporządkowanej. Zgodnie z wieloletnią już tradycją zbiorowe prawo pracy jest częścią prawa pracy i wpisuje się w tak rozumianą ogólną konwencję funkcjonowania prawa związanego z formułą świadczenia „pracy pod kierownictwem”. Tylko niektóre przepisy prawa

---

<sup>25</sup> Zob. M. Szyłko-Skoczny, *Zmiany w modelu pracy*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 167 (*Polityka społeczna wobec przemian demograficznych*), s. 174.

<sup>26</sup> Por. W. Sanetra, *Między pracą a zatrudnieniem. Kilka uwag o charakterze pojęciowym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, XXII, z. 3, s. 19–34. Autor przedstawia sposoby rozumienia pojęć „praca” i „zatrudnienie”.

pracy, z nadania samego ustawodawcy kierującego się ustrojową zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji RP), odnoszą się do niepracowniczych stosunków zatrudnienia. Dotyczy to m.in. stosowania przepisów bhp do osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (art. 304 i 304<sup>1</sup> k.p.) czy ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę do zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług (w zakresie stawki godzinowej)<sup>27</sup>, ale także przepisów regulujących prawo koalicji związkowej. Objęcie niepracowniczych stosunków zatrudnienia niektórymi przepisami prawa pracy nie powinno prowadzić do zburzenia ogólnej konwencji prawa pracy jako gałęzi prawa i jej newralgicznych obszarów. Nie powinno sprzyjać nie tylko formułowaniu tezy o zbiorowym prawie zatrudnienia, ale też ogólniejszej tezy – o indywidualnym prawie zatrudnienia<sup>28</sup>.

W toczącej się dyskusji należy brać pod uwagę również określoną już tradycję pojmowania zbiorowego prawa pracy oraz to, co składa się na tę tradycję. Zbiorowe prawo pracy pozostaje bowiem w ścisłej współzależności z indywidualnym prawem pracy. Tworzy społeczne (organizacyjne i prawne) warunki funkcjonowania indywidualnego prawa pracy. Jest też po to, aby przyczynić się do lepszego funkcjonowania indywidualnego stosunku pracy, nie tylko przez dowartościowanie pozycji pracownika za

---

<sup>27</sup> Zob. art. 8a ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 2207.

<sup>28</sup> Por. K.W. Baran, *O dyferencjacji i delimitacji prawa zatrudnienia*, w: *Dorobek i rozwój myśli polskiej nauki prawa pracy w świetle wyzwań XXI wieku. Księga dedykowana pamięci Profesora Bogusława Cudowskiego*, red. P. Nowik, I. Sierocka, W. Witoszko, K. Żywolewska, Białystok 2022, s. 26–27. Odwołując się do utrwalonej w doktrynie prawa pracy tradycji, autor wyróżnia indywidualne i zbiorowe prawo zatrudnienia, kierując się kryterium podmiotowym. Należy nadmienić, że taki podział wiąże się z określoną kategorią zatrudnienia (w ujęciu holistycznym), tj. z prawem zatrudnienia *sensu largissimo*, obejmującym stosunki prawne zatrudnienia na wszystkich podstawach prawnych. Obok nich autor wyodrębnia prawo zatrudnienia *sensu stricto* (obejmujące swym zakresem stosunki prawne zatrudnienia odpłatnego na innych podstawach niż stosunek pracy oraz stosunki prawne z nimi funkcjonalnie powiązane, tzn. niepracownicze prawo zatrudnienia) oraz prawo zatrudnienia *sensu largo* (obejmujące stosunki prawne zatrudnienia odpłatnego i nieodpłatnego na innych podstawach niż stosunek pracy oraz stosunki z nimi funkcjonalnie powiązane).

pomocą pracowniczej (zbiorowej) reprezentacji, lecz także przez zapewnienie pracodawcom ochrony ich interesów w prowadzeniu dialogu ze stroną pracowniczą oraz w rozwiązywaniu sporów zbiorowych w trybie pokojowym. Mamy więc do czynienia z nierozzerwalnym układem relacji prawnych opartych bezpośrednio (indywidualne prawo pracy) lub pośrednio (zbiorowe prawo pracy) na procesie pracy zespołowej o podporządkowanym charakterze. Zbiorowe prawo pracy (a nie zbiorowe prawo dotyczące osób niebędących pracownikami) oddziałuje jak dotąd bezpośrednio i pozytywnie na treść umów o pracę za pomocą określonych instytucji prawnych, m.in. układów zbiorowych pracy i regulaminów wynagradzania. Niekorzystny (choć zamierzony) wpływ na treść stosunków pracy może mieć miejsce za sprawą tzw. porozumień kryzysowych (art. 9<sup>1</sup> k.p., 241<sup>27</sup> k.p. oraz 23<sup>1a</sup> k.p.), które z mocy samego prawa, przez fakt ich zawarcia, zmieniają warunki zatrudnienia na niekorzyść pracowników.

Warto w tym kontekście zauważyć, że osoby wykonujące pracę zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy nie zostały generalnie objęte wszystkimi prawami zbiorowymi<sup>29</sup>. Ustawodawca przyjął technikę wskazywania wyraźnie określonych jednostkowych praw zbiorowych przysługujących niepracownikom. Potwierdza to chociażby art. 21 ust. 3 u.z.z., który stanowi, że przepisy działu jedenastego Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio do innych niż pracownicy osób wykonujących pracę zarobkową oraz ich pracodawców, a także do organizacji zrzeszających te podmioty. Ze względu na brak wyraźnej regulacji do osób niebędących pracownikami nie znajduje natomiast zastosowania m.in. zasada korzystności źródeł zakładowego prawa pracy (art. 9 k.p.) czy chociażby mechanizm działania układu zbiorowego pracy i regulaminu wynagradzania względem umowy o pracę (art. 241<sup>13</sup> k.p.)<sup>30</sup>. W kontek-

---

<sup>29</sup> Nie uczestniczą np. w zarządzaniu zakładem pracy, jak ma to miejsce w odniesieniu do pracowników (art. 18<sup>2</sup> k.p.).

<sup>30</sup> Por. B. Surdykowska, w: P. Czarnecki, P. Grzebyk, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2022, komentarz do art. 21, Legalis. Zob. też I. Siemrocka, w: *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, s. 760.

ście zatrudnienia niepracowniczego ustawodawca nie odsyła również do odpowiedniego stosowania art. 18 § 1 i 2 k.p. W doktrynie wyrażono przekonanie, że dlatego w przypadku umów cywilnoprawnych stosuje się nie art. 18 k.p., lecz art. 58 oraz 353<sup>1</sup> k.c.<sup>31</sup>

Przytoczone wyżej argumenty przemawiają za ciągle jeszcze pracowniczym charakterem zbiorowego prawa pracy. Ocena ta jednoznacznie wskazuje na przynależność zbiorowego prawa pracy do prawa pracy. Gdyby natomiast opowiedzieć się za innym charakterem zbiorowego prawa pracy jako prawa o uniwersalnym, powszechnym, a więc ponadpracowniczym znaczeniu, pojawiłby się złożony problem umiejscowienia tego prawa w systemie prawa polskiego<sup>32</sup>. Co istotne, dyskusja nad charakterem zbiorowego prawa pracy toczy się obecnie w oderwaniu od miejsca tego prawa w systemie norm prawnych, co sprawia, że mamy do czynienia ze sporem czysto nazewniczym, o wyłącznie teoretycznoprawnym charakterze, niezwiązanym z odmiennymi skutkami przyjęcia określonego stanowiska.

Nie oznacza to oczywiście, że nazwa nie ma znaczenia. Nazwa „zbiorowe prawo pracy” jest pewną wartością samą w sobie, o którą w dzisiejszych realiach społeczno-prawnych powinno się zabiegać i którą należy chronić. Wrosła ona w krajobraz całego prawa pracy i polityki społecznej. Nazwa ta jest przywoływana na określenie jednego z dwóch strategicznych obszarów prawa pracy. Dobrze oddaje istotę obrotu prawnego, że zdecydowanie większościowym udziałem pracowniczego zatrudnienia w relacji do zatrudnienia opartego na innej podstawie niż stosunek pracy. Nazwa „zbiorowe prawo pracy” kojarzona jest dziś nierozdzielnie z prawem pracy – jako samodzielną gałęzią prawa – a nie z prawem zatrudnienia<sup>33</sup>. Nasuwa się tu pewna analogia. Tak jak od-

---

<sup>31</sup> Ł. Pisarczyk, op.cit., s. 406.

<sup>32</sup> Zob. J. Stelina, op.cit., s. 489.

<sup>33</sup> W doktrynie słusznie zwraca się uwagę na potrzebę harmonizacji nazw działów prawa pracy. Zob. W. Sanetra, *Prawo pracy czy prawo zatrudnienia – gra słów czy realny problem?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 7, s. 1 (felieton). Autor stwierdził: „Terminologia prawa zbiorowego powinna harmonizować z nazewnictwem stosowanym w ramach indywidualnego prawa pracy i stąd, jeżeli trafne jest – jak sądzę – stanowisko sprzeciwiające się wpro-

niesienie niektórych przepisów prawa pracy do osób niebędących pracownikami nie zmieniło – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – charakteru i nazwy „prawa pracy”, tak poszerzenie prawa koalicji związkowej na zdecydowaną mniejszościową grupę osób wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy (i to nie wszystkich) nie powinno skutkować zmianą charakteru i nazwy zbiorowego prawa pracy. Nie przeczy temu okoliczność, że w nauce prawa pracy są prowadzone także rozważania mające za przedmiot kojarzenie prawa pracy z prawem zatrudnienia w różnej doktrynalnej konfiguracji<sup>34</sup>.

Powyższe rozważania skłaniają też do ogólniejszej refleksji. Jeśli bowiem prowadzona dyskusja sprowadza się w istocie rzeczy do kwestii nazewnictwa, a nie miejsca zbiorowego prawa pracy w systemie polskiego prawa w ogólności, to pojawia się pytanie, czemu taka dyskusja ma służyć. Pytanie to jest tym bardziej uzasadnione, że jedynym wymiernym skutkiem tej dyskusji jest deprecjacja zbiorowego prawa pracy. Nasuwa się tu pewne podobieństwo do sytuacji związanej z ubezpieczeniami społecznymi. Brakuje wnikliwych i pogłębionych rozważań, czy po upowszechnieniu się ubezpieczeń społecznych są one nadal obszarem prawa pracy. Nie brakuje natomiast w tym temacie uproszczonych uogólnień. Istnieje obawa, że scenariusz z ubezpieczeniami społecznymi może powtórzyć się w przypadku zbiorowego prawa pracy. Może tak być, jeśli weźmie się pod uwagę upływ przeszło 8 lat od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. oraz stosunkowo małą aktywność doktryny w podejściu do analizowanego zagadnienia.

---

wadzeniu prawa zatrudnienia w miejsce prawa pracy, to tym samym trudno jest zaakceptować sugestię, by zamiast mówić o zbiorowym prawie pracy [...] w jego miejsce wprowadzać zwrot zbiorowe prawo zatrudnienia [...]”.

<sup>34</sup> Zob. m.in. M. Gersdorf, *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013. Autorka proponuje utworzenie prawa zatrudnienia, które obejmowałoby pracownicze i niepracownicze stosunki zatrudnienia, oraz ujęcie go w formie Kodeksu prawa zatrudnienia.

## STRESZCZENIE

### Ekspansja zbiorowego prawa pracy na niepracownicze stosunki zatrudnienia

Kilka lat temu nastąpiła znacząca ekspansja zbiorowego prawa pracy na niepracownicze stosunki zatrudnienia w zakresie dotyczącym prawa koalicji związkowej. Dla wielu przedstawicieli doktryny prawa pracy już samo rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa koalicji upoważnia do przyjęcia, że doszło do zmiany charakteru zbiorowego prawa pracy i co za tym idzie – aktualnie mamy do czynienia ze zbiorowym prawem zatrudnienia. W niniejszym opracowaniu podjęto polemikę z tym stanowiskiem – przytoczono argumenty przemawiające za ciągle jeszcze pracowniczym charakterem zbiorowego prawa pracy i uzasadniające określanie tego prawa nadal mianem zbiorowego prawa pracy, a nie zbiorowego prawa zatrudnienia.

**Słowa kluczowe:** zbiorowe prawo pracy; ekspansja zbiorowego prawa pracy; niepracownicze stosunki zatrudnienia

## SUMMARY

### Expansion of collective labour law into non-employee employment relationships

A few years ago, there was a significant expansion of collective labour law into non-employee employment relationships insofar as it concerns the right of trade union coalition. For many representatives of labour law doctrine, the mere extension of the subjective scope of the right of coalition authorises the assumption that there has been a change in the nature of collective labour law and that, consequently, we are currently dealing with collective employment law. This paper takes up a polemic against this position – arguments are cited in favour of the still employee-oriented character of collective labour law and justifying the law still being referred to as collective labour law rather than collective employment law.

**Keywords:** collective labour law; expansion of collective labour law; non-employee employment relationships

**BIBLIOGRAFIA**

- Baran K.W., *O zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 9.
- Baran K.W., w: *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Baran K.W., *O dyferencjacji i delimitacji prawa zatrudnienia*, w: *Dorobek i rozwój myśli polskiej nauki prawa pracy w świetle wyzwań XXI wieku. Księga dedykowana pamięci Profesora Bogusława Cudowskiego*, red. P. Nowik, I. Sierocka, W. Witoszko, K. Żywolewska, Białystok 2022.
- Duraj T., *Ochrona osób samozatrudnionych w świetle przepisów zbiorowego prawa pracy po zmianach – wybrane problemy*, w: *Zatrudnienie w epoce postindustrialnej*, red. B. Godlewska-Bujok, K. Walczak, Warszawa 2021.
- Gersdorf M., *Prawo zatrudnienia*, Warszawa 2013.
- Hajn Z., *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych – prawo pracowników czy prawo ludzi pracy?*, w: *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina, Gdańsk 2010.
- Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy, *Kodeks pracy. Zbiorowy kodeks pracy. Projekty*, Katowice 2010.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2013*, Lex 2014.
- Pisarczyk Ł., *Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy*, Warszawa 2019.
- Podgórska-Rakiel E., *Rekomendacje MOP dotyczące wolności koalicji związkowej i ochrony działaczy*, „Monitor Prawa Pracy” 2013, nr 2.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2022,2,22.html#:~:text=Rocznik%20Statystyczny%20Rzeczypospolitej%20Polskiej%202022.,Publikacja%20w%20formacie%20PDF%202022.54%20MB>.
- Sanetra W., *Między pracą a zatrudnieniem. Kilka uwag o charakterze pojęciowym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, XXII, z. 3.
- Sanetra W., *Prawo pracy czy prawo zatrudnienia – gra słów czy realny problem?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2017, nr 7.
- Sierocka I., w: *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.



- Stelina J., *Zbiorowe prawo zatrudnienia – przyczynek do dyskusji*, w: *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska, Toruń 2017.
- Stelina J., Szmít J., Zieleniecki M., *Osoby pozostające w zatrudnieniu niepracowniczym w projektach kodeksu zbiorowego prawa pracy*, w: *Zbiorowe prawo zatrudnienia*, red. J. Stelina, J. Szmít, Warszawa 2018.
- Surdykowska B., w: P. Czarnecki, P. Grzebyk, A. Reda-Ciszewska, B. Surdykowska, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem*, Warszawa 2022, komentarz do art. 21, Legalis.
- Szmít J., *Spory zbiorowe w projekcie Kodeksu zbiorowego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 7.
- Szylko-Skoczny M., *Zmiany w modelu pracy*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 167 (*Polityka społeczna wobec przemian demograficznych*).
- Świątkowski A., *Podstawy prawne wykonywania pracy w dotychczasowej działalności MOP*, „Polityka Społeczna” 2004, nr 7.
- Wiśniewski Z., *Rynek pracy w krajach Unii Europejskiej. Drogi do sukcesu i nowe wyzwania*, „Rynek Pracy” 2000, nr 8.

*Mikołaj Reszkowski*

Okręgowa Izba Radców Prawnych, Toruń

mikolajreszk@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3942-5690>

## Relacja pomiędzy prawem własności intelektualnej i sztuką tatuażu

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.031>

### 1. Wstęp

Wraz z globalizacją światowej kultury dla dużej liczby osób niezbędna stała się możliwość wyrażenia samego siebie – swoich pasji, przekonań czy przeżyć. Jedną z form możliwej ekspresji stały się tatuaże. Obecnie nie wywołują one skojarzeń ze światem przestępczym. Wręcz przeciwnie, ich obecność jest powszechnie spotykaną ozdobą ciała i potrafi być uznana za element, który czyni człowieka atrakcyjniejszym. Tatuaże przybierają różne formy – od prostego, minimalistycznego połączenia kilku linii do bardzo skomplikowanych ilustracji będących wynikiem kunsztu artystycznego tatuażysty. Osoby przywiązane do swoich tatuaży mogą chcieć dumnie ukazywać je światu – chociażby ubierając się tak, aby były one widoczne, czy też publikując ich zdjęcia w mediach społecznościowych.

Sztuka tatuażu przez stulecia była elementem różnych kultur, jednakże utrwalenie jej w świadomości ludności z zachodniej półkuli nastąpiło głównie za sprawą J. Cooka, którego podróże i interakcje z plemionami Polinezji spopularyzowały praktykę

tatuowania ciała wśród podległych mu marynarzy<sup>1</sup>. Ci, powracając do Europy, rozslawili tę metodę zdobienia samego siebie. Obecnie tworzenie tatuaży to sposób na zarobek i możliwość ukazania swojego artystycznego kunsztu – wszystko to powiązane jest z prawem, a w szczególności z regulacjami dotyczącymi utworów.

Patrząc na to, jak sztuka tatuażu i prawo się przenikają, łatwo zauważyć, że wątpliwości mogą pojawić się w sytuacji szeroko rozumianego naśladownictwa. Może ono wynikać z inspiracji – wszak sztuka nie istnieje w próżni, artyści stale się wzajemnie inspirują. Dodatkowo tatuażyści muszą podążać za trendami, spełniać żądania klientów oraz budować markę przykuwającymi oko tatuażami, które są wielokrotnie powielane i stają się popularne. Analiza w ramach tej publikacji będzie musiała opierać się w dużej mierze na teoretycznych stanach faktycznych oraz różnego rodzaju (uzasadnionych) założeniach – omawiana forma sztuki zdaje się być na poboczu rozważań prawniczych, szczególnie w przypadku polskiej literatury. W ramach poszukiwań autora nie znaleziono również rodzimych orzeczeń sądowych, które w jakikolwiek sposób rozważałyby relację pomiędzy tatuażami a analizowanymi tu działami prawa własności intelektualnej. Obecny brak sporów i orzeczeń co do tatuaży nie oznacza jednak, że nie może to być (lub już nie jest) doniosły problem praktyczny, który wymaga prawnej analizy. Jak wynika z badań Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS), statystycznie ośmiu na stu Polaków posiada co najmniej jeden tatuaż<sup>2</sup>. Należy też zaznaczyć, że „moda” na tatuaże jest stosunkowo młoda – wyżej przywołany raport CBOS wskazuje, że niemalże 40% ankietowanych posiadających tatuaż decyzję o jego zrobieniu podjęło w latach 2010–2017, a 27% osób w latach 2000–2009<sup>3</sup>. Można z tego wysnuć wnioski, że tatuaże są dosyć świeżym trendem i wraz z upływem czasu ich popularność może cały czas rosnąć.

---

<sup>1</sup> M.C. Minahan, *Copyright protection for tattoos: are tattoos copies?*, „Notre Dame Law Review” 2015, t. 90, nr 4, s. 1713.

<sup>2</sup> Komunikat Centrum Badań Opinii Społecznej nr 113/2017, s. 2.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 8.

Konkretyzując, w niniejszym artykule autor postara się omówić relację pomiędzy prawem własności intelektualnej, w szczególności prawem autorskim, a sztuką tatuażu. Relacja ta jest bardzo specyficzna, przede wszystkim ze względu na „nośnik” tego rodzaju sztuki – czyli ciało człowieka. Co więcej, w związku z nieświadomością tatuażystów i tatuowanych co do prawnego charakteru tatuażu częstą praktyką może być pominięcie kwestii własności intelektualnej w zawieranych umowach, jeżeli w ogóle jakiegokolwiek pisemne ustalenia są dokonywane pomiędzy stronami. Konsekwentnie, w przypadku braku uregulowań umownych, autorowi przysługują zarówno prawa autorskie majątkowe do tatuażu, będącego utworem, jak i prawa autorskie osobiste i możemy co najwyżej rozważyć udzielenie klientowi jakiegoś rodzaju dorozumianej licencji. Z drugiej strony, jako że tatuaż jest co do zasady permanentny i stanowi wyraz twórczości, który jest związany z ludzkim ciałem, uprawnienia twórcy nie mogą być absolutne. Niezbędne w takim razie będzie rozważenie tego, jak daleko zakrojona będzie swoboda posiadacza tatuażu oraz możliwy zakres roszczeń twórcy w stosunku do wytatuowanego.

Biorąc pod uwagę, że tatuaż może przybierać bardzo zróżnicowane formy, możliwe jest odwoływanie się do elementów kultury popularnej w ramach tego rodzaju twórczości, w szczególności znanych i lubianych marek. Szybkie skorzystanie z internetowych wyszukiwarek ukaże nam szereg wykonanych tatuaży, które imitują lub bezpośrednio przedstawiają elementy, które kojarzymy z danymi przedsiębiorstwami (np. tatuaż puszki znanego napoju „PEPSI”). W związku z tym konieczne będzie rozważenie prawnych konsekwencji nanoszenia znaków towarowych na skórę człowieka w ramach działalności gospodarczej tatuażystów.

Rozważania w ramach niniejszego artykułu skupią się na tatuażach naniesionych już na ludzką skórę, głównie ze względu na specyficzne problemy, które mogą wynikać z ich permanentnego (albo co najmniej bardzo trudnego do usunięcia) charakteru. To właśnie fakt, że tatuaż „podaża” za człowiekiem, na którym się znajduje, na niemalże każdym kroku i staje się częścią jego wizerunku, jest najciekawszym elementem tego rodzaju sztuki.

## 2. Tatuáže i prawo autorskie

Jak wskazano we wstępie, punktem centralnym publikacji będzie analiza relacji sztuki tatuazu z prawem autorskim. Ze względu na szeroką możliwość ekspresji autora oraz brak ustalonych norm, które miałyby ograniczać proces tworzenia tatuazu, będzie to dziedzina prawa najistotniejsza z perspektywy tego rodzaju twórczości. Polska ustawa o prawie autorskim<sup>4</sup> w art. 1 ust. 1 zawiera ogólną definicję utworu – musi to być przejaw działalności twórczej człowieka o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Z kolei ust. 2<sup>1</sup> tego samego artykułu precyzuje to określenie, wskazując, że chroniony jest tylko sposób wyrażenia, a ochrony nie można przypisać m.in. odkryciom, procedurom, metodom i zasadom działania. Rodzaje twórczości wymienione w art. 1 ust. 2 mają charakter jedynie przykładowy i pomocniczy, a katalog rodzajów twórczości, które ochrona autorska może objąć, jest otwarty. Należy też wspomnieć, że utwór ma zawsze charakter niematerialny – przez co nie należy utożsamiać go z nośnikiem, na którym się znajduje. Z uwagi na swoją ogólność regulacja ta sprawia, że w praktyce niekiedy problematyczne jest dojście do jednoznacznych wniosków co do przyznania konkretnemu przykładowi twórczości człowieka ochrony prawnautorskiej. Próba uregulowania artystycznej (twórczej) działalności człowieka, biorąc pod uwagę jej zróżnicowanie, jest zadaniem na pierwszy rzut oka wręcz niemożliwym.

Zadaniem autora w ramach niniejszej publikacji nie będzie dogłębna analiza bardzo niejasnych i szeroko dyskutowanych pojęć, jak chociażby „indywidualny charakter” dzieła czy „działalność twórcza”, pominięta zostanie także tematyka teoretycznego uzasadnienia ochrony autorskiej w ramach szeregu filozoficznoprawnych teorii. Mimo tego warto pokrótce omówić możliwe metody analizowania, czy dana twórczość zasługuje na ochronę. Doktryna wytworzyła szereg mechanizmów i testów, które mają za zada-

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 2509 ze zm.

nie, w sposób jak najbardziej zgodny z zamysłem regulacji, zdecydować o uznaniu czegoś za przedmiot ochrony prawnoautorskiej.

Jedna z takich metod – koncepcja statystycznej jednorazowości – zakłada, że niezbędne dla udzielenia ochrony jest udzielenie negatywnej odpowiedzi na dwa pytania<sup>5</sup>. Pierwszym z nich jest „czy takie dzieło wcześniej powstało?”, drugie – „czy jest statystycznie prawdopodobne wytworzenie go w przyszłości?”<sup>6</sup>. Test ten ma charakter silnie zobiektywizowany i porzucający samo nastawienie autora do jego twórczości. Koncepcja ta była kwestionowana przez Sąd Najwyższy (dalej: SN)<sup>7</sup>, który wskazał, że „możliwość uzyskania analogicznego rezultatu przez różnych autorów nie stanowi samodzielnej przesłanki wykluczającej przypisanie danemu przejawowi działalności twórczej charakteru indywidualnego w rozumieniu art. 1 ust. 1 pr. aut.”. SN podniósł także, że nie można w ramach analizy pomijać zakresu swobody twórcy – ochrona prawnoautorska może powstać jedynie tam, gdzie występuje pole do wyrażenia indywidualnego podejścia do pewnej formy twórczości, innymi słowy, człowiek musi posiadać luz decyzyjny do wyrażenia swojej wewnętrznej kreatywności.

Krytycznie do oceniania jedynie aspektu nowości utworu odniesiono się również szeroko w piśmiennictwie, wskazując, że badanie utworu w sposób ściśle obiektywny jest sprzeczne z samą ideą prawa autorskiego i zaczyna przypominać instytucje funkcjonujące w reżimie prawa własności przemysłowej<sup>8</sup>. Przy ocenie subiektywnej utworu najistotniejsze miałyby być nastawienie twórcy do jego kreacji – czy planował on stworzenie czegoś nowego, czy raczej nastawiony był na działanie powtarzalne, techniczne, rutynowe, które miało dać mu jasno określony rezultat<sup>9</sup>. Co istotne, przyznanie ochrony prawnoautorskiej nie powinno wy-

---

<sup>5</sup> J. Skrzypczak, *Przedmiot prawa autorskiego. Przypadki graniczne*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 4, s. 7–8, <https://doi.org/10.14746/ssp.2009.4.01>.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Wyrok SN z dnia 30 czerwca 2005 r., IV CK 763/04, Lex nr 155374.

<sup>8</sup> E. Laskowska-Litak, *Komentarz do art. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tezy 17–18*, w: *Ustawy autorskie. Komentarze*, t. 1, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021, Lex.

<sup>9</sup> Ibidem.

nikać z żadnych posiadanych i wypracowanych umiejętności lub kwalifikacji, edukacji lub wieku<sup>10</sup>. Jest to powszechnie akceptowany i jak najbardziej słuszny pogląd – przyznanie ochrony jedynie kreacjom artystów należących do kręgu tzw. kultury wysokiej byłoby krzywdzące dla ogółu społeczeństwa. Odnosząc to więc do głównego tematu niniejszego artykułu, w żaden sposób nie można faworyzować twórczości tatuażysty, który posiada wieloletnie doświadczenie i setki wykonanych tatuaży, a nowicjuszo wi tej ochrony odmawiać.

Przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu ochrony danemu tworowi wskazuje się, że nie ma znaczenia stopień indywidualności, który musi zostać osiągnięty<sup>11</sup>. Innymi słowy, nawet minimalny poziom odrębności uzasadnia uznanie konkretnej kreacji za utwór (tak wskazuje również orzecznictwo, chociażby w wyrokach Sądu Apelacyjnego<sup>12</sup> w Warszawie<sup>13</sup> oraz SA w Katowicach<sup>14</sup>), co w doktrynie niemieckiej zwane bywa *kleine Münze* (drobne monety) – nawet pomimo drobnego znaczenia nadal są to rzeczy posiadające wymierną wartość<sup>15</sup>. Z takim stanowiskiem można oczywiście dyskutować, w szczególności, gdyby praktyka prawnicza nie chciałaby doprowadzić do sytuacji każdorazowego domniemania charakteru utworu w danej twórczości człowieka.

Spełnienie kryterium „działalności twórczej” wymaga, aby efekt działalności człowieka był pewną projekcją jego wyobraźni, mającą charakter kreacyjny i związaną z subiektywnie nowym tworem intelektu, który jednak powiązany jest z zapożyczeniami z otoczenia<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> B. Chudziński, *Przedmiot prawa autorskiego w doktrynie i orzecznictwie sądów polskich*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2013, nr 3, s. 67, <https://doi.org/10.15503/onis2013.64.72>.

<sup>12</sup> Dalej: SA.

<sup>13</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r., VI ACa 1275/16, Lex nr 2533335.

<sup>14</sup> Wyrok SA w Katowicach z dnia 16 grudnia 2020 r., V AGa 652/18, Lex nr 3112822.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> E. Szatkowska, *Utwór jako przedmiot prawa autorskiego. Zagadnienia podstawowe*, w: *Prawo autorskie w praktyce. O prawach twórców i odbiorców utworów*, red. E. Szatkowska, Lex 2022.

Ostatecznie więc wskazane wyżej metody „zbadania” danego tworu człowieka zdecydowanie mogą zostać zastosowane do tatuażu, a tym samym przypisanie ochrony autorskiej temu rodzajowi sztuki będzie zdecydowanie możliwe. Konkluzja ta wydaje się pewnym truizmem, jednakże konieczne jest wskazanie pewnych podstaw, które w sposób przypominający *check-list* pomogą nam odpowiedzieć na, jakże trudne (choć pozornie banalne), pytanie: „czy ten twór może być chroniony przez prawo autorskie?”.

Na marginesie należy wskazać, że bardzo ciekawą kwestią byłaby lokalizacja tatuażu na ciele człowieka jako przesłanka, która uzasadniałaby ochronę autorską (lub chociażby zwiększała szansę na jej udzielenie) – zdaje się, że pewne działania tatuażysty, które ukierunkowane są na podbudowanie przekazu tworzonej sztuki poprzez kwestię jego umiejscowienia, mogłyby, w pewnych sytuacjach, stanowić dodatkowy argument za uznaniem tatuażu za utwór.

Niestety, zdaje się, że tematyka tatuażu w relacji z prawem autorskim nie została jeszcze w żaden sposób poddana analizie sądowej w Polsce. Jedyne orzeczenie, które chociażby pośrednio odnosi się do tej kwestii, to wyrok SA w Katowicach z 2017 r.<sup>17</sup> W stanie faktycznym pozwany zmodyfikował utwór fotograficzny powódek – fotografki oraz modelki. Przeróbka utworu nastąpiła bez zgody twórców i polegała na naniesieniu komputerowo na ciało jednej z powódek wulgarnego tatuażu o treści „na dupie se zrób”. Następnie pozwany rozpowszechnił tak przerobione zdjęcie w Internecie. Jak wskazał SA, takie działanie godziło w dobra osobiste (godność, dobre imię) jednej z powódek poprzez naniesienie na jej ciało wulgarnego tatuażu. Co więcej, naruszenie objęło też sferę autorskich praw majątkowych do utworu, którego powódki były współautorami. Stanowisko Sądu należy uznać za uzasadnione – rozpowszechnianie takich przerobionych materiałów może wytworzyć wśród odbiorców (niezgodne z prawdą) przekonanie, że taki tatuaż naprawdę istnieje, a co za tym idzie, jest permanentny. W takiej sytuacji dobre imię i reputacja osoby,

---

<sup>17</sup> Wyrok SA w Katowicach z dnia 30 maja 2017 r., I ACa 107/17, Lex nr 2330634.



na której wizerunek został naniesiony komputerowo tatuaż, mogą zostać trwale naruszone. Należy pamiętać, że niektórzy mogą oceniać tatuaże jako element wizerunku właśnie przez pryzmat ich trwałości – w ocenie społeczeństwa wymagane jest podjęcie przemyślanej decyzji co do tatuażu, a niepoważne i wulgarne rysunki na ciele mogą być odbierane przez otoczenie o wiele bardziej negatywnie niż chociażby strój czy makijaż.

Warto tutaj przytoczyć stosunkowo świeży wyrok pochodzący ze Stanów Zjednoczonych, który dotyczył przedstawienia znanego wrestlera WWE (Randy Orton) w grze komputerowej WWE 2K18, gdzie na modelu tego zawodnika odwzorowano jego faktyczne tatuaże<sup>18</sup>. Oryginalna twórczyni tatuaży, Catherine Alexander, podniosła, że nie wyraziła zgody na wykorzystanie jej prawnie chronionych utworów w tej produkcji. Ława przysięgłych przyznała rację autorce oraz przyznała jej odszkodowanie w wysokości \$3,750. Bardzo ciekawym argumentem pozwanego twórcy gry przedstawionym w trakcie postępowania było podniesienie, że nanosząc tatuaż na Ortona, tatuażystka jednocześnie udzieliła dorozumianej licencji (*implied license*), która miała umożliwić Ortonowi zezwalanie na korzystanie z jego wizerunku przez strony trzecie, w tym wypadku w celu stworzenia gry<sup>19</sup>. Sąd nie zgodził się w tym zakresie z pozwanym, jednakże w ocenie autora takie stanowisko jak najbardziej ma sens, biorąc pod uwagę konflikt dwóch wartości, tj. autonomii człowieka do dysponowania jego wizerunkiem oraz praw własności intelektualnej do tatuażu. Szczegółowe rozważania w tym temacie zawarte są w dalszej części artykułu. Ostatecznie należy pamiętać, że amerykańskie podejście do prawa autorskiego (*copyright*) i jego ochrony jest istotnie odmienne od myśli europejskiej, przez co ww. wyrok powinien być traktowany raczej jako ciekawostka z perspektywy polskiego prawa. Sam wyrok został poddany dość surowej krytyce – zarzucane jest tu chociażby to, że ostateczne rozstrzygnięcie, czy doszło

---

<sup>18</sup> BBC, *WWE: Randy Orton's tattoo artist wins case over designs in game*, <https://www.bbc.com/news/newsbeat-63131467> (dostęp: 4.01.2023 r.).

<sup>19</sup> United States District Court of Illinois, Case No. 18-cv-966-SMY, <https://copyrightlately.com/wp-content/uploads/2020/10/Catherine-Alexander-v.-Take-Two-Interactive-MSJ-Order.pdf> (dostęp: 4.01.2023 r.).

do naruszenia prawa autorskiego, było pozostawione ławie przysięgłych, a nie sędziemu<sup>20</sup>. Piśmiennictwo amerykańskie negatywnie odnosi się do korzystania z werdyktów ławy przysięgłych w sprawach dotyczących praw autorskich, głównie ze względu na to, że dziedzina ta jest zbyt skomplikowana, aby ostateczne decyzje pozostawiać laikom<sup>21</sup>.

### 3. Tatuaże i ochrona wizerunku

Pozostając w sferze regulacji ustawy o prawie autorskim, należy również przeanalizować tematykę wizerunku (określanego także jako „obraz fizyczny” oraz „podobizna”<sup>22</sup>) oraz jego prawnej ochrony, czyli art. 81 i 83 ustawy. Wizerunek jest przedstawieniem pewnej osoby fizycznej, które umożliwia jej rozpoznanie i podlega również ochronie w reżimie dóbr osobistych zgodnie z art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego<sup>23</sup>. Jak powszechnie przyjmuje doktryna, elementem wizerunku człowieka są, poza jego cechami anatomicznymi, także jego znaki szczególne – chociażby wszelkiego rodzaju zmiany skórne (np. blizny) oraz tatuaże<sup>24</sup>. Problematiczna i sporna w doktrynie jest kwestia kręgu osób, które miałyby rozpoznawać cechy pewnej osoby przy determinowaniu, czy rozpoznany został wizerunek w rozumieniu przepisów. W ocenie autora rozpoznawalność przedstawienia danego człowieka (a więc uznania ujęcia jego pewnych cech za wizerunek) nie powinna być rozpatrywana jako „powszechna rozpoznawalność”, a raczej „jakakolwiek rozpoznawalność”, czyli np. taka, która ogranicza się tylko do rodziny czy bliskich znajomych (na innym stanowisku

---

<sup>20</sup> A. Moss, *Tattoo Artist's Trial Win is a Loss for Bodily Autonomy, Free Speech*, Copyright Lately, <https://copyrightlately.com/tattoo-artist-trial-victory-copyright-lawsuit/> (dostęp: 4.01.2023 r.).

<sup>21</sup> Z.K. Said, *Jury-Related Errors in Copyright*, „Indiana Law Journal” 2023, t. 98, nr 3, s. 751–754.

<sup>22</sup> P. Ślęzak, *Ochrona prawa do wizerunku*, Katowice 2009, s. 11.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

<sup>24</sup> P. Ślęzak, op.cit., s. 12.

stał SN w wyroku z 2003 r.<sup>25</sup>, z którym Piotr Ślęzak słusznie się nie zgadzał<sup>26</sup>.

Istotne jest w tym miejscu zadanie pytania, czy samo ukazanie tatuażu mogłoby być uznane za rozpowszechnianie wizerunku w rozumieniu przepisów prawa autorskiego, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że tatuaż może być bardzo charakterystyczny i od razu kojarzyć się z konkretnym człowiekiem. W ocenie autora należałoby się opowiedzieć za uznaniem tatuażu za coś, co umożliwi jednoznaczne rozpoznanie danej osoby, zarówno przez krąg najbliższych osób (przyjmując liberalną wykładnię omawianych przepisów), jak i przez szerokie grono (np. publiczność rozpoznająca na zdjęciu gwiazdę ze względu na bardzo charakterystyczny tatuaż). Podobny tok rozumowania prezentuje chociażby Ewelina Szatkowska, wskazując, że „tatuaże na ciele z pewnością umożliwiają identyfikację poszczególnych osób i jako takie mogą być elementem ułatwiającym bądź przesądzającym o rozpoznawalności danej osoby”<sup>27</sup>.

Problemem, który może się pojawić w praktyce, jest granica (czy też wewnętrzny spór) pomiędzy rozpowszechnianiem utworu w postaci tatuażu np. w mediach społecznościowych (czyli działanie, które wymaga bycia dysponentem praw autorskich majątkowych) a rozpowszechnianiem wizerunku człowieka, na którym widoczne będą tatuaże (będące elementami wizerunku), zważywszy, że każdy człowiek jest dysponentem swego własnego wizerunku. Konkretyzując, należy przeanalizować sytuację, gdy osoba, na której znajduje się tatuaż, podejmuje decyzję o rozpowszechnianiu swojego wizerunku, a jednocześnie nie posiada ona odpowiednich uprawnień do rozpowszechniania utworu znajdującego się na jej skórze, przykładowo wynikających z zawartej umowy licencyjnej. Zdaje się, że w obecnym świecie ukazywanie tatuażu światu byłoby najbardziej popularne w formie zdjęć lub nagrań przesyła-

---

<sup>25</sup> Wyrok SN z dnia 27 lutego 2003 r., IV CKN 1819/2000, Lex nr 106677.

<sup>26</sup> P. Ślęzak, op.cit., s. 12–13.

<sup>27</sup> E. Szatkowska, *Wizerunek w prawie cywilnym i prawie autorskim: zakres rozszerzeń. Utrwalanie a rozpowszechnianie wizerunku oraz sprzeczne linie orzecznicze w zakresie rozpoznawalności osoby*, w: *Współczesne problemy prawa do wizerunku. Zagadnienia wybrane*, red. E. Szatkowska, Gdańsk 2020, s. 17.

nych do Internetu, nagrań i filmów telewizyjnych albo fotografii. Innymi słowy, są to sytuacje, gdzie tatuaż może przyjąć zarówno „rolę pierwszoplanową” (np. zdjęcie wrzucone na portal Instagram, gdzie widoczny jest tylko tatuaż na ramieniu), jak i mieć charakter „poboczny”, to znaczy nie stanowić centralnego elementu przekazu. W ocenie autora zbyt dalekie byłoby podejście do tej problematyki w sposób faworyzujący prawa twórcy, to znaczy sytuacja, gdy każde ukazanie tatuażu (utworu) w całości lub części skutkowałoby powstaniem uprawnienia twórcy do zgłaszania roszczeń z tytułu naruszenia praw autorskich. Zdaje się, że odpowiednim wyważeniem interesów obu stron (tatuażysty-autora i wytatuowanego) byłoby przyjęcie kryterium „centralnego punktu” danej treści. Jeżeli tatuaż miałby stanowić dominujący (lub nawet jedyny) element przekazu, byłoby to *stricto* działanie mające charakter dysponowania (uprawnionego lub bezprawnego) autorskimi prawami majątkowymi. Z kolei ukazywanie wizerunku człowieka posiadającego tatuaże, które są elementem jego podobizny, tak samo jak blizny, znamiona, charakterystyczne elementy ubioru lub akcesoria, nie mogłoby być uznane za naruszenie praw autora tatuażu. Powodem takiego toku rozumowania jest konstytucyjna wartość swobody dysponowania samym sobą, wyrażona chociażby w rozdziale II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Innymi słowy, zbyt daleko idące byłoby ograniczanie wolności człowieka do podejmowania decyzji o rozpowszechnianiu i ukazywaniu innym swojego wizerunku, nawet jeżeli w wyniku korzystania z takiej swobody inne osoby miałyby w ten sposób móc zapoznać się z konkretnym tatuażem (co, przyjmując rygorystyczny tok myślenia, skutkowałoby naruszeniem praw autorskich tatuażysty). Na podobnym stanowisku stoi Iga Kalinowska-Maksim, według której przypisanie odpowiedzialności karnej za bezprawne rozpowszechnienie utworu w sytuacji, gdy osoba posiadająca tatuaż, teoretycznie naruszając prawa autorskie, wyraźnie go eksponuje (np. w telewizji), mogłoby być zbyt daleko idące i popadałoby w skrajność<sup>28</sup>. Taki tok

---

<sup>28</sup> I. Kalinowska-Maksim, *Wybrane prawnokarne aspekty ochrony praw autorskich*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44, s. 201-202, <https://doi.org/10.31648/sp.4914>.

myślenia zdaje się też stać w sprzeczności z wcześniej przywołanym wyrokiem amerykańskiego sądu.

#### 4. Tatuáže i prawo własności przemysłowej

Biorąc pod uwagę, że prawo własności intelektualnej nie ogranicza się jedynie do regulacji dotyczących praw autorskich, konieczna jest również analiza praw własności przemysłowej, potencjalnie powiązanych ze sztuką tatuazu. Autor skupi się jedynie na tematyce znaków towarowych, pomijając rozważania dotyczące patentów czy wzorów przemysłowych. Szczególna uwaga zostanie poświęcona rozważeniu problemu prawnego w sytuacji, gdy tatuażysta nanosi na skórę innego człowieka materiały, które naśladują lub bezpośrednio kopiują zarejestrowane znaki towarowe. Problematyka ta wydaje się bardzo ciekawa, zarówno z perspektywy dopuszczalności tworzenia, jak i publicznego prezentowania takiego tatuazu.

Prawo ochronne na znak towarowy w polskim reżimie prawnym regulowane jest w art. 153 ustawy – Prawo własności przemysłowej<sup>29</sup>. Jak wskazuje przepis, przez uzyskanie prawa ochronnego nabywa się prawo wyłącznego używania znaku towarowego w sposób zarobkowy lub zawodowy na całym obszarze RP. Tworzą się tutaj dwa rodzaje praw posiadacza prawa ochronnego – pozytywne i negatywne. Pozytywna sfera obejmuje prawo do wyłącznego używania znaku towarowego w sposób zarobkowy lub zawodowy na całym terytorium RP, negatywna natomiast umożliwi uprawnionemu zgłaszanie roszczeń wobec potencjalnych naruszcycieli<sup>30</sup>. Z kolei, jak wskazuje art. 120 ust. 1 p.w.p., za znak towarowy, który ma otrzymać prawo ochronne, uznaje się każde oznaczenie, które można przedstawić w sposób graficzny, jeżeli oznaczenie

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1170, dalej: p.w.p.

<sup>30</sup> J. Sitko, *Komentarz do art. 153, teza 2*, w: T. Demendecki, A. Niewęglowski, J. Szczotka, G. Tylec, J. Sitko, *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Warszawa 2015, Lex.

takie nadaje się do odróżnienia towarów jednego przedsiębiorstwa od towarów innego przedsiębiorstwa. Znak towarowy spełnia zatem szereg funkcji, które mają przynosić korzyści przedsiębiorcy korzystającemu z możliwości rejestracji, m.in. funkcję odróżniającą, gwarancyjną (jakościową) czy reklamową<sup>31</sup>.

Co do zasady ochrona przysługująca z rejestracji znaku towarowego nie jest nieograniczona – limitem zakresu ochrony są klasy, to znaczy pewne sfery działalności przedsiębiorcy, które obejmuje ochrona (np. usługi informatyczne). Wyjątkiem są tutaj renomowane znaki towarowe. Specjalna ich ochrona wynika z czynników związanych z pewnymi pozytywnymi wyobrażeniami klientów co do konkretnego oznaczenia – może to być stała jakość, luksus, ogólnie pojmowany prestiż<sup>32</sup>. Nie pojawia się już tutaj wymóg podobieństwa oferowanych towarów, aby uznać, że nastąpiło naruszenie praw do znaku<sup>33</sup>. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie L’Oreal<sup>34</sup> przyjął, że aby doszło do naruszenia renomowanego znaku towarowego, musi wystąpić co najmniej jedno z następujących naruszeń:

1. działanie na szkodę charakteru odróżniającego znaku towarowego („rozmycie”),
2. działanie na szkodę renomy znaku towarowego („degradacja”),
3. czerpanie nienależnej korzyści z charakteru odróżniającego lub renomy znaku towarowego („pasożytnictwo”).

W ocenie autora korzystanie z renomowanych znaków przez studia tatuażu w celach zarobkowych może zdecydowanie zostać uznane za naruszenie praw podmiotów, którym przysługują prawa ochronne. W szczególności istotny może być tu zarzut „pasożytnictwa” – w sytuacji, gdy dane studio tatuażu miałyby oferować tworzenie tatuaży imitujących znane marki, należałoby uznać, że

---

<sup>31</sup> M. Piekarska, *Konsekwencje prawne naruszenia ochrony prawnej towaru w kontekście wykorzystania zarejestrowanego znaku towarowego*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2017, nr 1, s. 118.

<sup>32</sup> J. Buchalska, *Ochrona renomowanego znaku towarowego. Uwagi na gruncie wyroku Sądu Najwyższego I CSK 778/15*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2017, nr 4, t. 27, s. 147–149, <https://doi.org/10.18290/rnp.2017.27.4-8>.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 150.

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2009 r., C-487/07, Lex nr 498824.

korzysta ono z popularności danego oznaczenia jedynie we własnych celach. Innymi słowy, bez rozpoznawalności konkretnego znaku dana osoba mogłaby nie chcieć wykonania danego tatuażu.

Aby doszło do nieautoryzowanego wejścia w sferę uprawnień podmiotu, które zarejestrował znak, naruszcyciel musi korzystać z danego znaku w odniesieniu do towarów (tak SA we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 maja 2016 r.<sup>35</sup>), toteż analiza musi tu odnosić się do tego, jak znak towarowy wykorzystywany jest w obrocie. W związku z tym należy się zastanowić, czy wykonany tatuaż jest towarem w rozumieniu p.w.p., aczkolwiek zadanie to będzie utrudnione ze względu na brak jednoznacznej definicji wytworzonej przez ustawodawcę lub doktrynę – jedyną pomocą jest art. 120 ust. 3 pkt 2, gdzie wskazano przykład towarów – „rozumie się przez to w szczególności wyroby przemysłowe, rzemieślnicze, płody rolne oraz produkty naturalne, zwłaszcza wody, minerały, surowce, a także, z zastrzeżeniem art. 174 ust. 3, usługi”. W znaczeniu potocznym towar to „wytwór pracy ludzkiej zaspokajający jakąś potrzebę człowieka, produkowany na sprzedaż”<sup>36</sup>. Zdaje się, że pojęcie towaru ma szerszy charakter niż pojęcie rzeczy w rozumieniu prawa cywilnego, chociażby w związku z tym, że za towar można uznać gaz<sup>37</sup>. Tym samym można przyjąć, że nanoszenie tatuażu przez osobę (tatuażystę) w celach gospodarczych i w ramach jej działalności zarobkowej będzie uznane za działanie mogące wejść w sferę uprawnień rejestrującego znak towarowy.

Należy jednak zadać pytanie, czy można uznać, że naruszenia dopuściła się bezpośrednio osoba tatuowana. W ocenie autora (co do zasady) decyzja danej osoby o wykonaniu na swoim ciele tatuażu przedstawiającego znak towarowy oraz publiczne jego ukazywanie nie będą mogły być uznane za czynność, która naruszała by prawo ochronne. Takie działanie samo w sobie nie może być

---

<sup>35</sup> Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2016 r., I ACa 374/16, Lex nr 2369709.

<sup>36</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/towar;2530172.html> (dostęp: 29.05.2022 r.).

<sup>37</sup> D. Kuberski, *Obrót gazem w butlach a kwestia wyczerpania prawa ochronnego na znak towarowy. Glosa do postanowienia SN z dnia 31 stycznia 2018 r., V KK 297/17, 2018, Lex.*

uznane za „korzystanie ze znaku towarowego”, przez co poszukiwanie ewentualnego naruszenia regulacji prawa własności przemysłowej wydaje się pozbawione sensu.

Analizując kwestie zarobkowego wykorzystania wizerunku, którego częścią są tatuaże imitujące lub bezpośrednio zawierające znaki towarowe, w ocenie autora również tutaj nie można dopatrzeć się naruszenia – podobnie jak w przypadku ochrony prawnoautorskiej umożliwienie podmiotowi posiadającemu prawo ochronne tworzenia nakazów i zakazów co do wykorzystania wizerunku innego człowieka mogłoby godzić w konstytucyjne wartości. Przede wszystkim taką wartością miałyby być swoboda dysponowania samym sobą, o której wspomniano we wcześniejszej części niniejszego artykułu.

Na marginesie warto spojrzeć na znaki towarowe nie tylko jako pewne oznaczenie produktów lub usług, ale także element kultury, szczególnie w przypadku znaków renomowanych<sup>38</sup>. Odpowiednio przedstawione logo znanej marki może być uznane za wyraz krytyki działań danego przedsiębiorstwa. Idąc dalej, popularność danego oznaczenia może pozwolić osobie zwrócić na siebie uwagę, czego może ona pragnąć – oczywiście tutaj istotne jest również nadanie prymatu możliwości decydowania człowieka o sobie i swoim ciele.

## 5. Tatuaże i tematyka zwalczania nieuczciwej konkurencji

Z uwagi na popularność tatuażu oraz znaczną liczbę przedsiębiorców trudniących się ich nanoszeniem istotne w praktyce mogą okazać się kwestie stosowania ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>39</sup>. Ogólną zasadą, która przyświeca przywołanej

---

<sup>38</sup> T.F. Cotter, A.M. Mirabole, *Written on the Body: Intellectual Property Rights in Tattoos, Makeup, and Other Body Art*, „UCLA Entertainment Law Review” 2003, 10(2), s. 129–130, <https://doi.org/10.5070/lr8102027045>.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1233, dalej: u.z.n.k.



ustawie, jest ochrona uczciwości przedsiębiorców działających na rynku<sup>40</sup>. Możliwym do wyobrażenia sobie przykładem naruszenia norm wyżej wskazanej regulacji byłoby naśladownictwo tatuaży nanoszonych przez inne studia tatuażu. W związku z tym konieczne będzie przeanalizowanie pojęcia „produktu” funkcjonującego w ramach u.z.n.k. oraz znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy działalność polegająca na nanoszeniu tatuaży może podlegać zarzutom naśladownictwa – czyli czynowi nieuczciwej konkurencji stypizowanemu w art. 13 u.z.n.k. Możliwość stosowania tej regulacji do omawianego rodzaju działalności mogłaby ułatwić walkę z niedozwolonym kopiowaniem tatuaży, gdy pojawiają się wątpliwości co do możliwości objęcia tatuażu ochroną prawnoautorską. Może to mieć zastosowanie do tatuaży minimalistycznych, które wyróżniają się na tyle, aby mogły być „ofiarami” naśladownictwa, lecz ostatecznie nie spełniają przesłanek z art. 1 ustawy o prawie autorskim. Należy tu jednak zastrzec, że kopiowanie produktu na podstawie art. 13 u.z.n.k. rozumiane jest jako tzw. naśladownictwo niewolnicze, to znaczy prowadzące do powstania wiernej kopii, której przeciętny odbiorca nie jest w stanie odróżnić od oryginału<sup>41</sup>.

Jak już wyżej wskazano, na wstępie należałoby rozważyć, czy tatuaż naniesiony na skórę człowieka jest produktem w rozumieniu u.z.n.k. Samo pojęcie „produktu” nie zostało wyjaśnione w ustawie, dlatego konieczne jest odniesienie się do dorobku doktryny i orzecznictwa. Jeden z poglądów wskazuje, że produkt jest obiektem, który jest postrzegalny w związku z jego zewnętrzną postacią – mogą to być dobra materialne trójwymiarowe lub dwuwymiarowe (np. plakat), ale też dobra niematerialne (np. przedmioty wirtualne)<sup>42</sup>. Część doktryny zrównuje pojęcie produktu z potocz-

---

<sup>40</sup> A. Tischner, 1.1. *Relacje zewnętrzne zakazu z art. 13 u.z.n.k. z innymi podstawami ochrony postaci produktu w prawie własności intelektualnej*, w: *Prawo konkurencji. 25 lat*, red. T. Skoczny, Warszawa 2016, Lex.

<sup>41</sup> M. Mioduszewski, J. Sroczynski, *Komentarz do art. 13 ustawy, teza 1*, w: *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, wyd. 2, red. M. Sieradzka, M. Zdyb, Warszawa 2016, Lex.

<sup>42</sup> K. Szczepanowska-Kozłowska, *komentarz do art. 13 ustawy, tezy 2–4*, w: *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, wyd. 2, red. E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska, Warszawa 2022, Lex.

nym znaczeniem tego słowa, co spotyka się z krytyką<sup>43</sup>. Istotną cechą, którą musi posiadać produkt w celu przyznania mu ochrony na podstawie u.z.n.k., jest jego indywidualność, pozwalająca na przypisanie go konkretnemu przedsiębiorcy (tak SA w Warszawie w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r.<sup>44</sup>) – odnosząc to do tatuażu, należy wskazać, że musiałyby on być unikatowy dla danego tatuażysty lub studia. Co istotne, do naruszenia art. 13 u.z.n.k. konieczne jest wprowadzenie (lub ryzyko wprowadzenia<sup>45</sup>) przeciętnego odbiorcy<sup>46</sup> w błąd co do tożsamości producenta lub samego produktu. Tożsamość producenta należałoby więc rozumieć jako konkretnego tatuażystę lub studio tatuażu. Tożsamość produktu rozumiana byłaby jako podobieństwo, aczkolwiek nie jako absolutna identyczność<sup>47</sup>. Ciężko więc sobie wyobrazić sytuację wprowadzenia w błąd co do tego, kto tatuaż wykonuje (wszak tatuowany ma bezpośredni kontakt z osobą wykonującą grafikę na jego ciele), a co za tym idzie – nierealne wydaje się wprowadzenie kogoś w błąd. Teoretycznie możliwe jest wprowadzenie w błąd co do tego, jakie studio tatuażu świadczy usługę, jednakże to też zdaje się mało prawdopodobne.

Sama tematyka naśladownictwa również nie jest oczywista na pierwszy rzut oka, w szczególności co do tego, jak naśladownictwo powinno przebiegać. W doktrynie istnieje spór co do dopuszczalności uznania kopiowania ręcznego za działanie prowadzące do naśladownictwa<sup>48</sup>, słuszne jednak wydaje się stanowisko, że ograniczenie się jedynie do zwielokrotniania naśladowanego produktu w sposób przemysłowy i masowy byłoby nieuzasadnione w ramach omawianej regulacji.

---

<sup>43</sup> Ibidem, teza 6.

<sup>44</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 11 lipca 2012 r., I ACa 1228/11, Lex nr 1238167.

<sup>45</sup> Por. wyrok SA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2015 r., I ACa 426/14, Lex nr 1761776.

<sup>46</sup> Por. wyrok SA w Gdańsku z dnia 30 września 2020 r., V AGa 74/19, Lex nr 3102186.

<sup>47</sup> Por. wyrok SA w Katowicach z dnia 13 lutego 2008 r., V ACa 256/07, Lex nr 519350.

<sup>48</sup> K. Szczepanowska-Kozłowska, op. cit., teza 25.

Ostatecznie więc, biorąc pod uwagę przywołane poglądy, art. 13 u.z.n.k. w większości wypadków nie będzie przepisem, na podstawie którego możliwe będzie formułowanie roszczeń naśladownictwa (kopiowania) tatuażu stworzonego przez innego przedsiębiorcę. Niepewna jest możliwość spełnienia znamion zakazu wskazanego w omawianym artykule, w szczególności co do wymogu wprowadzenia w błąd lub sposobu kopiowania produktu.

Poruszając się w reżimie u.z.n.k., nie można zapomnieć o klauzuli generalnej wskazanej w art. 3 ustawy. Przepis ten wskazuje, że „Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta”. Pojęciem niedookreślonym są tu oczywiście „dobre obyczaje”, jako że naruszenie prawa ma zawsze charakter określony<sup>49</sup>. Należy wskazać, że przepis ten ma dla u.z.n.k. funkcję uzupełniającą (tworzenie poprzez orzeczenia sądów dodatkowych, niestypizowanych w pozostałych przepisach ustawy czynów nieuczciwej konkurencji, tak np. SN w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r.<sup>50</sup>) oraz korygującą (spełnienie znamion wskazanych w art. 5–17 u.z.n.k. może nie być uznane za czyn nieuczciwej konkurencji, gdy zachowanie to nie jest sprzeczne z dobrymi obyczajami)<sup>51</sup>. Ciężkie jest jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia „dobrych obyczajów” – w ocenie SA w Warszawie w wyroku z 2019 r.<sup>52</sup> skutkiem naruszenia dobrych obyczajów jest narażenie innego przedsiębiorstwa na utratę siły atrakcyjnej i zatarcie tożsamości usług w odbiorze społecznym. W ocenie R. Skubisza dobre obyczaje powinny „być rozumiane jako wyznacznik konkurencji przedsiębiorców jakością, ceną i innymi cechami oferowanych towarów lub usług”, rozumiane obiektywnie<sup>53</sup>. Tym samym nie sposób jednoznacznie uznać, że art. 3 u.z.n.k. nie miałby za-

---

<sup>49</sup> R. Skubisz, *Klauzule generalne w prawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. 63, nr 2, s. 81–85.

<sup>50</sup> Wyrok SN z dnia 29 stycznia 2021 r., V CSKP 4/21, Lex nr 3114847.

<sup>51</sup> R. Skubisz op.cit.

<sup>52</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 9 października 2019 r., VII Aga 1570/18, Lex nr 3103480.

<sup>53</sup> R. Skubisz op.cit.

stosowania do potencjalnych sporów związanych z działalnością w zakresie tworzenia tatuaży.

## 6. Wnioski

Tatuaże to dziedzina sztuki, a także sposób prowadzenia biznesu, które są immanentnie związane z prawem własności intelektualnej. Niniejszy artykuł najwięcej uwagi poświęca kwestiom prawa autorskiego, jako że jest to tematyka o największej doniosłości praktycznej. Tatuaże zdecydowanie mogą, przy spełnieniu ustawowych wymogów, podlegać ochronie prawnoautorskiej. Jednakże, ze względu na specyfikę tego rodzaju twórczości, możliwość rozporządzania swoją kreacją przez autora będzie ograniczona ze względu na specyficzny nośnik utworu, czyli ludzkie ciało. Tatuaz może stanowić również element wizerunku człowieka i podlegałby odpowiedniej ochronie, gdyby umożliwiał odpowiednie rozpoznanie danej osoby. W ramach prawa własności przemysłowej zaistnienie potencjalnych naruszeń nasuwa się przede wszystkim w sytuacji, gdy na czyjeś ciało miałyby być nanoszone oznaczenia mające charakter renomowanych znaków towarowych. Kontynuując, ciężko dopatrzeć się sytuacji, w której przepisy art. 5–17 u.z.n.k. miałyby być naruszone, aczkolwiek istnienie klauzuli generalnej w art. 3 ustawy nie wyklucza możliwości powołania się na ten akt prawny przez osobę zarzucającą naruszenie tatuażyście (przedsiębiorcy). Jednocześnie, ze względu na brak orzecznictwa oraz literatury w tym zakresie, widoczne jest pole do potencjalnych konfliktów oraz wątpliwości co do praktycznego stosowania przepisów związanych z prawem własności intelektualnej. Należy uznać, że nasilenie się sporów z zakresu tej dziedziny prawa, które byłyby powiązane z tatuażami, jest tylko kwestią czasu. Nie można zapominać o tym, że popularność tatuaży rośnie, a wraz z nią – świadomość społeczeństwa co do prawa.

## STRESZCZENIE

### Relacja pomiędzy prawem własności intelektualnej i sztuką tatuażu

Tatuaże stają się z roku na rok coraz popularniejsze oraz powszechniej akceptowane. Jednocześnie ze względu na ich trwałość oraz specyfikę „nośnika” tatuażu, tj. ludzkie ciało, ta sztuka (oraz źródło zarobku) wiąże się z szeregiem wątpliwości prawnych, szczególnie w zakresie prawa własności intelektualnej. Niniejszy artykuł ma za zadanie skupić się na kwestiach tatuażu w relacji z prawem autorskim oraz prawem własności przemysłowej w sferze znaków towarowych. Dodatkowo poczynione będą rozważania dotyczące tematyki zwalczania nieuczciwej konkurencji. Przedstawione wnioski będą bezpośrednio odnosiły się do praktycznych aspektów nanoszenia tatuażu oraz funkcjonowania przedsiębiorstw zajmujących się ich nanoszeniem.

**Słowa kluczowe:** tatuaże; prawo autorskie; prawo własności intelektualnej; prawo własności przemysłowej; sztuka tatuażu

## SUMMARY

### Relationship between intellectual property law and the art of tattooing

Tattoos are getting more and more popular year by year. Additionally, society seems to be more willing to accept them. At the same time, due to their permanent nature and specific “carrier” of the tattoo, that is, the human body, this area of art (and way of running a business) is connected with a multitude of legal doubts, especially in the area of intellectual property law. This article is meant to focus on the relationship between tattoos and copyright and industrial property rights, mainly with regard to trademarks. Moreover, some remarks shall be made on the topic of combating unfair competition. Conclusions will be directly connected with practical aspects of creating tattoos and the functioning of businesses in the tattoo industry.

**Keywords:** tattoos; copyright law; intellectual property law; industrial property law; art of tattooing

**BIBLIOGRAFIA**

- Buchalska J., *Ochrona renomowanego znaku towarowego. Uwagi na gruncie wyroku Sądu Najwyższego I CSK 778/15*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2017, nr 4, t. 27.
- Chudziński B., *Przedmiot prawa autorskiego w doktrynie i orzecznictwie sądów polskich*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2013, nr 3.
- Cotter T.F., Mirabole A.M., *Written on the Body: Intellectual Property Rights in Tattoos, Makeup, and Other Body Art*, „UCLA Entertainment Law Review” 2003, t. 10(2).
- Kalinowska-Maksim I., *Wybrane prawnokarne aspekty ochrony praw autorskich*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44.
- Kuberski D., *Obrót gazem w butlach a kwestia wyczerpania prawa ochronnego na znak towarowy. Glosa do postanowienia SN z dnia 31 stycznia 2018 r., V KK 297/17*, 2018, Lex.
- Lask-owska-Litak E., *Komentarz do art. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tezy 17-18*, w: *Ustawy autorskie. Komentarze*, t. 1, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021, Lex.
- Minahan M.C., *Copyright protection for tattoos: are tattoos copies?*, „Notre Dame Law Review” 2015, t. 90, nr 4.
- Mioduszewski M., Sroczyński J., *Komentarz do art. 13 ustawy, teza 1*, w: *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, wyd. 2, red. M. Sieradzka, M. Zdyb, Warszawa 2016, Lex.
- Piekarska M., *Konsekwencje prawne naruszenia ochrony prawnej towaru w kontekście wykorzystania zarejestrowanego znaku towarowego*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2017, nr 1.
- Said Z.K., *Jury-Related Errors in Copyright*, „Indiana Law Journal” 2023, t. 98, nr 3.
- Sitko J., *Komentarz do art. 153, teza 2*, w: T. Demendecki, A. Niewęglowski, J. Szczotka, G. Tylec, J. Sitko, *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Warszawa 2015, Lex.
- Skrzypczak J., *Przedmiot prawa autorskiego. Przypadki graniczne*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 4.
- Skubisz R., *Klauzule generalne w prawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, t. 63, nr 2.
- Szatkowska E., *Utwór jako przedmiot prawa autorskiego. Zagadnienia podstawowe*, w: *Prawo autorskie w praktyce. O prawach twórców i odbiorców utworów*, red. E. Szatkowska, Warszawa 2022, Lex.

- Szatkowska E., *Wizerunek w prawie cywilnym i prawie autorskim: zakres roszczeń. Utrwalanie a rozpowszechnianie wizerunku oraz sprzeczne linie orzecznicze w zakresie rozpoznawalności osoby*, w: *Współczesne problemy prawa do wizerunku. Zagadnienia wybrane*, red. E. Szatkowska, Gdańsk 2020.
- Szczepanowska-Kozłowska K., *Komentarz do art. 13 ustawy, tezy 2–4*, w: *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, wyd. 2, red. E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska, Warszawa 2022, Lex.
- Ślęzak P., *Ochrona prawa do wizerunku*, Katowice 2009.
- Tischner A., *Relacje zewnętrzne zakazu z art. 13 u.z.n.k. z innymi podstawami ochrony postaci produktu w prawie własności intelektualnej*, w: *Prawo konkurencji. 25 lat*, red. T. Skoczny, Warszawa 2016, Lex.

*Dominika Tykwińska-Rutkowska*

University of Gdańsk

dominika.tykwinska@ug.edu.pl

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2275-4394>

## Collective patients' rights in Polish law. Selected problems\*

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.032>

### 1. Introduction

Over the last decades, the problem of patients' rights – their catalogue and instruments of protection – has remained topical for several reasons. Undoubtedly, these rights play an important role in the development of health systems and the universalisation of access to health services.<sup>1</sup> Based on the fundamental human rights to dignity, life, health, integrity, or self-determination, they are an integral part of these rights and a concretisation growing out of a shared sense of threat to subjective rights.<sup>2</sup> As an expres-

---

\* This publication is the result of research carried out within the framework of Project Miniatura 3 No. DEC-2019/03/X/HS5/02070 entitled: "Legal nature of collective patients' rights" funded by the Narodowe Centrum Nauki (National Science Centre). Its subject is the regulation of patients' rights in the Polish legal system, part of which is a discussion of the legal nature of collective patients' rights.

<sup>1</sup> D. Małecka, *Prawa pacjenta – ważny problem społeczny i prawny*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2002, No. 3, p. 13.

<sup>2</sup> T.K. Hervy, J.V. McHale, *European Union Health Law: Themes and Implications*, 2015, pp. 156–183; H.D.C. Roscam Abbing, *Right of Patients in the European Context, Ten Years and After*, "European Journal of Health Law"



sion of the empowerment of the patient, they are an important mechanism for ensuring his or her safety in relations with health professionals, which are relationships based on the asymmetry of information.<sup>3</sup> They can also be seen as a consequence of the formulation of more and more obligations for health professionals, which are precisely matched by the entitlements of beneficiaries of health services<sup>4</sup> who are more aware of their rights, thanks, *inter alia*, to action taken at national and international levels to protect human rights in general, including patients' rights.<sup>5</sup> The need to guarantee patients' rights and to adapt them to changing realities<sup>6</sup> is also linked to the constant progress in the field of medicine – the development of new medical techniques and technologies, in particular biotechnology and genetic engineering<sup>7</sup> – and the risks associated with it. In this case, the mechanisms defined by law for the protection of patients' rights are specific tools for drawing the boundaries between scientific developments and human dignity.<sup>8</sup>

Given the ongoing evolution of the concept of patients' rights, this publication examines the issue of collective patients' rights. To

---

2004, No. 11, p. 8; H. Sinding Aasen, M. Hartlev, *Human Rights Principles and Patient Rights*, in: *Health and Human Rights. Global and European Perspectives*, B. Toebes, M. Hartlev, A. Hendrics, K. Ó Cathaoir, J. Rothmar Herrmann, H. Sinding Aasen, 2nd ed., Cambridge–Antwerp–Chicago 2022, pp. 65–70; E. Kujawa, *Prawa pacjenta – nowa rzeczywistość, nowe dylematy moralne*, in: *Prawa pacjenta a etyka zawodowa pielęgniarki i położnej*, G. Rogala-Pawełczyk (ed.), Warszawa 1998, p. 27). However, opposing views are presented, according to which there is a correlation between patient rights and human rights, but these sets should not be equated, nor should patient rights be considered as a subset of human rights. See D. Bach-Golecka, L. Bosek, P. Sobolewski, M. Śliwka, *Rozdział 11. Prawa pacjenta*, in: *Instytucje Prawa Medycznego. System Prawa Medycznego, tom 1*, M. Safjan, L. Bosek (ed.), 1st ed., Warszawa 2018, pp. 702, 705–706.

<sup>3</sup> E. Kujawa, *Prawa pacjenta*, p. 27.

<sup>4</sup> M. Boratynska, P. Konieczniak, *Prawa pacjenta*, Warszawa 2001, pp. 14–15; M. Balicki, *Prawa pacjenta – wybrane zagadnienia*, in: *Szkoła praw człowieka. Teksty wykładów*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 1996, p. 315.

<sup>5</sup> D. Karkowska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, 2nd ed., Warszawa 2010, pp. 17–18.

<sup>6</sup> H.D.C. Roscam Abbing, *Right of Patients*, p. 11.

<sup>7</sup> J. Bujny, *Prawa pacjenta. Między autonomią a paternalizmem*, Lex 2007.

<sup>8</sup> A. Wołoszyn-Cichočka, *Ochrona praw pacjenta. Studium publicznoprawne*, Lublin 2017, p. 37.

answer the questions concerning the essence of these rights and the legal relation between the protection from violations of these rights and the protection from violations of the individual rights of the patient, it was pointed out that in the current Polish and foreign literature in the field of patient rights, based on the contemporary regulations concerning these rights,<sup>9</sup> firstly, basic individual patient rights were distinguished, which include: the right to informed consent, the right to privacy and dignity, and the right to medical records.

Secondly, social rights, such as access to healthcare, reimbursement, and equal treatment of patients, are included in the catalogue of these rights. At this point, it is worth noting that some of the authors consider the social right "to become a patient," i.e., linking them to issues of access, entitlement, and scope of health care, as collective rights.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Patients' rights are a complex area of legal regulation – many of these rights are based on the Constitution, international agreements, and administrative law. The solutions adopted also vary when it comes to legal form, with some countries enacting laws solely and directly dedicated to the issue, and others regulating patient rights at the level of policy documents – charters. These, as Rui Nunes notes, are seen as "the normative benchmark of the vast array of rights devoted to the patient and other users of the health system." The first of the countries to introduce a statutory regulation on patient rights was Finland (1992; a revision of this regulation was launched in 2022). In the United Kingdom, on the other hand, the issue of patients' rights was addressed by the Patients' Rights and Responsibilities Charters introduced in 1991, subsequently replaced by the NHS Constitution for England in 2013 and the relevant health policy acts developed by the devolved administrations of Scotland, Wales and Northern Ireland. The Polish Act on Patient's Rights and Patient's Rights Ombudsman was enacted on 6 November 2008. See, *inter alia*: M.E. Rider, C.J. Makela, *A comparative analysis of patients' rights: an international perspective*, "International Journal of Consumer Studies" 2003, No. 27, pp. 302–315; H. Mujovic-Zornic, *Legislation and Patients' Rights: Some Necessary Remarks*, "Medicine and Law" 2007, Vol. 26, No. 4, pp. 709–719; R. Nunes, *Healthcare as a Universal Human Right. Sustainability in Global Health*, London–New York 2022, p. 167; M. Śliwka, *Prawa pacjenta w prawie polskim i na tle porównawczym*, 2nd ed., Toruń 2010, *passim*.

<sup>10</sup> See. H. Nys, T. Goffin, *Mapping national practices and strategies relating to patients' rights*, in: *Cross-border health care in the European Union: mapping and analysing practices and policies*, M. Wismar, W. Palm, J. Figueras, K. Ernst, & E. van Ginneken (ed.), 2011, p. 159. See also the remarks of Henk Leenen on the differences between the legal nature of individual patient rights and so-called social patient rights. H. Leenen, S. Gevers, G. Pinet, *Patients'*

Thirdly, as a consequence of the changes taking place in the healthcare sectors and the desire to provide care of a certain quality and safety, patient rights, referred to as consumer rights, have been recognised – in part, these are seen as inspired by the implementation of Directive 2011/24/EU on the application of patient's rights in cross-border healthcare.<sup>11</sup> These include: the right to choose a healthcare provider, the right to a second opinion, and the right to safe and timely treatment (not to be understood as the right to services corresponding to current medical knowledge).

Fourthly, the catalogue of patient rights also identifies a patient's informational rights, such as the right to information about one's health, treatment options, rights and entitlements, and the basket of guaranteed health services and providers. Fifthly, procedural rights were also recognised, such as the right to complain, redress, and participate in decision-making. In the context of the last of these rights, it is important to note the trend to guarantee patients or patient organisations<sup>12</sup> greater participation in the shaping of health policy at different levels – local, regional, or national.

Concerning patients rights' protection mechanisms, the literature points to their diversity, although at the same time, it is emphasised that legislators seek to ensure that patients have access to a broad catalogue of mechanisms for investigating and responding to their complaints.<sup>13</sup> Civil, criminal, but also administrative litigation, accountability to patient ombudsmen, and even media-

---

*Rights*, in: *The Rights of Patients in Europe. A Comparative Study*, H. Leenen, S. Gevers, G. Pinet (ed.), Deventer–Boston 1997, pp. 1–6.

<sup>11</sup> OJ UE L 88/45 4.4.2011.

<sup>12</sup> See comments in the literature about the patient movement and its role – combining patient support with an attempt to influence the way or standards of healthcare delivery. Ch. Williamson, *Toward the Emancipation of Patients: Patients' Experiences and the Patient Movement*, Bristol 2010, passim. In addition, see remarks on collective movements “attempting to create a new spirit of community in contemporary biomedicine”, particularly in a situation of observed “communal deprivation” as a consequence of economic collapse. D. Dickenson, *Me Medicine vs We Medicine. Reclaiming Biotechnology for the Common Good*, 2013, pp. 202, 184.

<sup>13</sup> H. Leenen, S. Gevers, G. Pinet, *Enforcement of Patients' Rights in Formal Proceedings*, in: *The Rights of Patients in Europe. A Comparative Study*, H. Leenen, S. Gevers, G. Pinet (ed.), Deventer–Boston 1997, pp. 151–182.

tion are allowed. However, it should be stressed that even though the same mechanisms are found in different jurisdictions, they differ in detail, e.g., in terms of time limits and methods of filing complaints, the legal position of ombudsmen for patients, the circumstances in which compensation can be awarded (very often alternative dispute resolution mechanisms do not lead to compensation or redress for the harm caused to the patient), and the possibility or obligation to provide legal assistance to patients who file complaints.<sup>14</sup>

## 2. The concept and nature of collective patients' rights

On the background of the comments made about the catalogue of patient rights, it is important to note the specificity of Polish solutions in this area. When drafting appropriate legal regulation on the protection of patient rights, the Polish legislator distinguished between individual and collective rights.<sup>15</sup> The problem is, however, that while making this distinction, the Polish legislator did not introduce a legal definition of both notions, although this was raised in the course of the legislative work,<sup>16</sup> nor did it define their mutual relationship<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> See: Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta druk Nr 238, Sejm RP VI Kadencji.

<sup>16</sup> Compare: U. Drozdowska, *Opinia dotycząca projektu ustawy o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta (w części dotyczącej praw pacjenta)*, in: *Przed pierwszym czytaniem, Zmiany w systemie ochrony zdrowia, druki sejmowe Nr 283, 284, 286, 287, 293, 294, 311*, Warszawa 2008, No. 2, pp. 22, 33–34; A. Ostrowska, *Prawa pacjenta*, "Antidotum" 1996, No. 6–8, pp. 89–90; M. Śliwka, *Prawa pacjenta w prawie polskim i na tle porównawczym*, 2nd ed., Toruń 2010, pp. 68–69; E. Bagińska, *Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów*, in: *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, M. Nesterowicz (ed.), Toruń 2009, p. 291.

<sup>17</sup> L. Wengler, *Praktyki naruszające zbiorowe praw pacjentów Wprowadzenie do problematyki*, "Gdańskie Studia Prawnicze. Studia prawnoadministracyjne"

In connection with the above, relevant attempts at definition have been made in the literature, although it is difficult to find a consensus among scientific representatives in this respect. The authors only unanimously emphasise that Article 59(1) of the Act of 6 November 2008 on Patient Rights and Patient Rights Ombudsman (hereinafter referred to as the A.P.R.<sup>18</sup>) implies only “a certain negative element” of this definition<sup>19</sup>, as the legislator explicitly states that the collective patients’ rights are not the sum of individual rights.

According to Dorota Karkowska, collective patients’ rights should be understood as rights that relate to patients as a collective and are violated when the behaviour affects a predetermined, larger number of patients.<sup>20</sup> In the opinion of Marcin Śliwka, collective patients’ rights are those whose existence depends on the existence of an analogous right enjoyed by another patient.<sup>21</sup> In turn, as Antonina Ostrowska notes, collective patients’ rights “refer to social commitments undertaken by the government or other public or private organisations to sufficiently ensure health care for the entire population, as well as equal access to such care for all residents of a given country and the elimination of discriminatory barriers in this respect.”<sup>22</sup> This standpoint is also shared by Marek Balicki.<sup>23</sup> For Robert Bryzek, on the other hand, “[...] collective patients’ rights can be defined as the totality of patients’ rights relating to healthcare services, to which a specific group of patients or an unlimited number of patients in similar factu-

---

cyjne. Księga Jubileuszowa Profesora Eugeniusza Bojanowskiego”, T. Bąkowski, K. Żukowski (ed.), Vol. 28, 2012, p. 371.

<sup>18</sup> Consolidated text. Journal of Laws 2023, item 1545 as amended.

<sup>19</sup> See: L. Wengler, *Praktyki naruszające*, p. 371. Compare: M. Syska, Art. 59, in: *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Legalis 2020.

<sup>20</sup> D. Karkowska, Art. 59, in: *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, 3rd. ed., Lex 2016.

<sup>21</sup> M. Śliwka, *Prawa pacjenta*, pp. 68–69.

<sup>22</sup> A. Ostrowska, *Prawa pacjenta*, pp. 89–90.

<sup>23</sup> M. Balicki, *Prawa pacjenta – wybrane zagadnienia*, in: *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1996, p. 319.

al and legal circumstances are entitled.”<sup>24</sup> Also, according to Piotr Zieliński, the concept of collective patients' rights should be referred to as the totality of the rights of a collective subject related to healthcare services.<sup>25</sup> Meanwhile, under Maciej Syska, collective patients' rights and individual rights are identical in terms of content, but in the case of collective patients' rights, the object of protection is the collective interest.<sup>26</sup> Furthermore, it is assumed in the literature that the essence of collective patients' rights can be known through the description of illegal practices that violate these rights.<sup>27</sup> Thus, as Ewa Bagińska notes, practices that violate the collective patients' rights are behaviours that affect an individual but could potentially affect any patient in similar circumstances.<sup>28</sup> As, in turn, Maciej Syska points out, the violation of these rights differs from the violation of the sum of individual rights precisely by the potential to affect non-individualised addressees in advance.<sup>29</sup>

Also helpful in formulating a definition of collective patients' rights is the case law of administrative courts reviewing the legality of the Patient Rights Ombudsman's (hereinafter referred to as the PRO) decisions made in proceedings on practices that violate these rights, regulated in Chapter 13 of the A.P.R.<sup>30</sup>

---

<sup>24</sup> R. Bryzek, *Art. 59*, in: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, D. Karkowska (ed.), Lex 2021.

<sup>25</sup> P. Zieliński, *Ochrona zbiorowych praw pacjentów*, “*Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW*” 2013, Vol. 4, p. 343.

<sup>26</sup> M. Syska, *Art. 59*, in: *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, ed. L. Bosek, Legalis 2020. Compare also: D. Tykwińska-Rutkowska, *Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony zbiorowych praw pacjentów do dokumentacji medycznej*, “*Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa*” 2018, No. 2, p. 14.

<sup>27</sup> P. Zieliński, *Ochrona zbiorowych*, p. 341.

<sup>28</sup> E. Bagińska, *Postępowanie w sprawach*, p. 281.

<sup>29</sup> M. Syska, *Art. 59*....

<sup>30</sup> D. Tykwińska-Rutkowska, *Odpowiedzialność prawna z tytułu naruszenia zbiorowych praw pacjentów w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, in: *Odpowiedzialność w ochronie zdrowia*, E. Kruk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb (ed.), Warszawa 2018, pp. 128–129.

Thus, as is accepted in judicial-administrative case law,<sup>31</sup> the material scope of patients' rights derives from Article 1 of the A.P.R.,<sup>32</sup> and "collective" patients' rights refer to those rights provided for in the Act as well as in special provisions (see judgment of the Voivodship Administrative Court<sup>33</sup> in Warsaw of 1 July 2016, VII SA/Wa 692/16). According to the Supreme Administrative Court<sup>34</sup> (see judgment of 12 May 2016, I OSK 116/16), the use of the term "collective patients' rights" by the legislator had the effect of extending administrative-legal protection to the rights of actual and potential patients treated as a collective, i.e., a group that deserves special protection.<sup>35</sup> In this way, in the opinion of the adjudicating Supreme Administrative Court, the legislator has established a separate object of protection, which remains independent of the protection of individual patient rights.<sup>36</sup> In this case, as emphasised by the administrative courts, the object of protection is the collective interest.<sup>37</sup> Therefore, according to the view adopted in the administrative court jurisprudence, "the collective patients' rights are those that can be violated when the effects of the actions or omissions of the medical entities may threaten or realise themselves in the sphere of any potential patient in similar circumstances."<sup>38</sup> It is therefore assumed that to establish

---

<sup>31</sup> The administrative court judgments referred to are taken from the Central Administrative Court Case Law Database (Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych).

<sup>32</sup> Judgment of the Supreme Administrative Court of 17 January 2017, II OSK 2505/16.

<sup>33</sup> Hereinafter referred to as VAC.

<sup>34</sup> Hereinafter referred to as SAC.

<sup>35</sup> Compare also judgments: Judgment of the SAC of 23 April 2014, II OSK 2826/12; judgment of the VAC in Warsaw of 1 July 2016, VII SA/Wa 692/16; judgment of the SAC of 22 July 2016, OSK 855/16; judgment of the SAC of 11 February 2016, II OSK 3047/15; judgment of the SAC of 23 April 2014, II OSK 2862/12; judgment of the VAC in Warsaw of 10 May 2017, VII SA/Wa 443/17; judgment of the VAC in Warsaw of 22 January 2013, VIII SA/Wa 764/12.

<sup>36</sup> Judgment of the SAC of 12 May 2016, I OSK 116/16.

<sup>37</sup> Compare, i.e.: judgment of the SAC of 11 February 2016, II OSK 3047/15; judgment of the SAC of 23 April 2014, II OSK 2862/12; judgment of the VAC in Warsaw of 10 May 2017, VII SA/Wa 443/17; judgment of the VAC in Warsaw of 22 January 2013, VIII SA/Wa 764/12.

<sup>38</sup> See: D. Tykwińska-Rutkowska, *Odpowiedzialność prawna*, p. 130. Cf. also: judgment of the VAC in Warsaw of 17 November 2015, VII SA/Wa

a violation of collective patients' rights, it is important to determine whether a specific action of a healthcare provider is directed at a predetermined circle of subjects. In this regard, it is not the number of actual, confirmed violations that determines whether collective patients' rights have been violated, but rather the nature of the violation – and thus even only the potential for negative effects on a specific group,<sup>39</sup> and thereby on individual patients of that group – that is crucial.

The legislator has therefore not created a new catalogue of rights specific to patients as a group but has pointed to a new context for the protection of patients' rights, which has led to the establishment of an additional mode of protection, in which the object of protection is a collective interest. Thus, by protecting the rights of patients as collective rights, the legislator, in essence, protects the patient in two ways – as an individual *per se* and as a member of the collective – present and future patients. It could therefore be assumed that there is a “collectivising moment”<sup>40</sup> of the patient's rights as human rights, in which the individual is protected as part of the whole. At this moment, patient rights are considered in a different approach.

Indeed, this construction protects the interests of actual as well as potential patients when the negative effects of a practice that violates the collective patients' rights have arisen, as well as when there is only the potential for them to arise, even if the patients are not aware of the violation of their rights. Thus, the protection of patients as a collective, guaranteed by the A.P.R., is an example of the “collectivising moment” concerning healthcare entitlements, which does not mean, however, that collective empowerment has been achieved in this way, but at most the establish-

---

1861/15; judgment of the SAC of 11 February 2016, II OSK 3047/15; judgment of the SAC of 23 April 2014, II OSK 2862/12; judgment of the VAC in Warsaw of 10 May 2017, VII SA/Wa 443/17; judgment of the VAC in Warsaw of 9 October 2015, VII SA 1438/15, judgment of the VAC in Warsaw of 22 January 2013, VIII SA/Wa 764/12.

<sup>39</sup> See judgments of the VAC in Warsaw of 1 July 2016, VII SA/Wa 692/16; 31 January 2018, VII SA/Wa 2720/17; 29 January 2018, VII SA/Wa 2558/17.

<sup>40</sup> See comments on collectivizing and individualizing moments in the literature: N. Rose, *The Politics of Life Itself*, Oxford 2007, pp. 131–154.



ment of a different context for the protection of already known patient rights. In this concept, the emphasis should not be on how the rights of individuals are exercised but on their protection. Indeed, the interference of the state through the Patient Rights Ombudsman in the activities of healthcare providers who have committed prohibited practices that violate the collective patients' rights is undoubtedly an expression of the publicisation of the protection of patients' rights and an emphasis on the role of the state in maintaining the legally defined conditions of healthcare. It is therefore possible to consider whether the term collective patients' rights is not a technical term<sup>41</sup> used by the legislator to ensure better, more complete protection of patients' rights.

### 3. Legal protection for violation of collective patients' rights and its relation to legal protection for violation of individual patient rights

The Act on Patient's Rights and Patient's Rights Ombudsman entrusted their protection to the PRO, which is a central governmental administrative body equipped with powers to control the actions of entities obliged to realise and comply with patients' rights.<sup>42</sup> Following the provisions of the aforementioned Act, the basic activities of the PRO to protect patients' rights include conducting proceedings: 1) in cases of practices violating patients' collective rights, 2) in cases of violations of individual patient rights.<sup>43</sup>

As regards proceedings in cases of practices violating the collective patients' rights, this is covered by the provisions of Chapter 13 of the A.P.R., which regulates the public law protection of pa-

---

<sup>41</sup> Compare remarks: C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992, p. 225.

<sup>42</sup> It is worth noting that the protection of patients' rights is further served by actions taken by the Ombudsman, the Ombudsman for Children, or the President of the Office of Competition and Consumer Protection.

<sup>43</sup> In addition, the PRO acts by requesting the initiation of civil proceedings for violations of patients' rights and participating in these proceedings on the rights of the public prosecutor.

tients' rights as a consequence of the introduction of the institution of practices violating collective patients' rights, the absolute prohibition of their use, and the establishment of rules of specific administrative proceedings sanctioning these practices.<sup>44</sup> The Act sets out the manner of initiating proceedings, the prerequisites for mandatory and optional refusal to initiate proceedings, the powers of the PRO and the manner of terminating the proceedings, as well as legal means against the PRO's decision. To the extent not regulated, the provisions of the Act of 14 June 1960 (The Code of Administrative Procedure)<sup>45</sup> apply directly to these proceedings. The protection of collective patients' rights guaranteed by the above-mentioned Act does not exclude protection under other Acts, in particular those concerning combating unfair competition, the protection of competition and consumers, or counteracting unfair market practices.

Under Article 59 of the A.P.R., a practice violating the collective patients' rights is an unlawful, organised action or behaviour of entities providing healthcare services, as well as the organisation of a protest action or strike by an organiser of a strike, as confirmed by a final court decision, contrary to the provisions on the resolution of collective disputes, which is aimed at depriving or limiting an unspecified group of persons using or requesting healthcare services of their rights, in particular, undertaken for financial benefit. The use of such practices is strictly prohibited and threatened with administrative sanctions.

The PRO initiates the proceedings on the application of practices violating collective patients' rights through a decision, of which he notifies the parties, i.e. the applicant for a decision on the practice violating collective patients' rights or the one against whom the proceedings on the application of such a practice have been initiated. On the other hand, it concludes the proceedings by issuing a decision by which it refuses to initiate the proceedings or

---

<sup>44</sup> M. Syska, Art. 59...; K. Mełgieś, *Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów*, in: *Prawna ochrona zdrowia pacjenta*, J. Pacian (ed.), Warszawa 2017, p. 128.

<sup>45</sup> Consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 775.

by a decision declaring the practice to violate the collective rights of patients. The former decision is issued if the action or omission fails to meet the prerequisites set out in Article 59(1) of the A.P.R. or if the applicant for a decision to recognise the practice as violating collective patients' rights has not substantiated the deprivation of patients' rights or the limitation of these rights. In addition, the PRO may refuse to initiate proceedings if he or she considers it justified; the PRO is thus left with very wide discretion. Proceedings are also not initiated if one year has elapsed since the end of the year of cessation.

The second decision – declaring a practice to violate collective patients' rights – shall contain an order to desist or an indication of the action necessary to remedy the effects of the violation of collective patients' rights and time limits for taking such action. This decision is made immediately enforceable *ex officio*. The Ombudsman may impose an obligation on the entity providing health care services or the organiser of a strike to submit, within a specified time limit, information on the degree of implementation of actions necessary to abandon the practice infringing collective patients' rights or to remove the effects of the violation of collective patients' rights. If such actions are not taken, the Ombudsman may impose, by way of a decision, a fine of up to PLN 500,000. If the entity providing healthcare services or organiser of the strike has ceased the practice, the PRO is entitled to issue a decision declaring the practice to violate collective patients' rights and stating that the practice has been discontinued. What needs to be emphasised, the PRO's decisions are final and subject to appeal to the administrative court, as follows from Article 65 considered in conjunction with Article 66(1) of the A.P.R.

Turning to proceedings in cases of violations of individual patient rights, it should be noted that their fragmentary regulation was introduced in Articles 50–53 of the A.P.R., in the chapter concerning the office of the Patient Rights Ombudsman, and to the extent not regulated, the provisions of the Code of Administrative Procedure apply to these proceedings accordingly.

According to Article 50 of the A.P.R., investigation proceedings may be initiated upon request as well as *ex officio*, i.e. based on information obtained by the PRO and at least plausible indications of a violation of patient rights, i.e. indicating a high probability of the violation occurring but not its certainty.<sup>46</sup> Under the application procedure, proceedings before the PRO may be initiated by the patient acting either personally or through another person, social organisation, or institution – the so-called applicant. The legislator does not impose formal requirements on the application – it may be submitted in writing, electronically, or even orally; it does not have to be drawn up by a professional representative; nor does it require justification or exhaustion of the legal remedies available to the applicant; and it is free of charge.<sup>47</sup> As to the scope of the subject matter of the application – it can cover the violation of patient rights as defined by the provisions of the A.P.R.<sup>48</sup>

After examining the application, the PRO may take one of several unjustified decisions on the subject of the application: take up the case (and investigate the case himself; alternatively, he may ask the competent authorities to examine the case or part of it, e.g., the supervisory authorities, the public prosecutor's office, the state, professional or social control authorities, according to their competence), limit himself to indicating the legal remedies available to the applicant, refer the case to the competent authorities, or not take up the case, of which he will inform the applicant and the patient concerned.

The investigation by the PRO shall be carried out in several stages, starting with the initiation and notification of the party to the proceedings and/or the applicant, through the taking of evidence and informing the party to the proceedings of the opportunity to comment on the evidence gathered before the decision is taken, and finally issuing the decision.<sup>49</sup> In the course of the in-

---

<sup>46</sup> Compare: D. Karkowska, G. Błażewicz, *Art. 50*, in: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, D. Karkowska (ed.), Lex 2021.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> D. Karkowska, G. Błażewicz, *Art. 53*, in: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, D. Karkowska (ed.), Lex 2021.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

vestigation, the PRO may examine more than one right of the patient and cover all the irregularities alleged by the applicant in a single procedure; in making his decision, he does not assess the degree of the violation of the patient's right, but the fact of its occurrence.<sup>50</sup>

If, as a result of an investigation, the PRO finds that a patient's rights have been violated, he may make use of two powers set out in the Act. Firstly, he may address a request to the entity providing healthcare services, body, organisation, or institution whose activities he has found to have violated the patient's rights or, secondly, he may request the body superior to the entity violating the patient's rights to apply the measures prescribed by law. If, on the other hand, it finds no violation, it shall explain this to the applicant and the patient concerned.

At this point, it should be emphasised that although the provisions of the Code of Administrative Procedure apply to proceedings in cases of violation of individual patient rights, to the extent not regulated by the Act, these proceedings do not end with the issuance of an administrative decision that can be appealed against or any other act or action of public administration authoritatively determining patient rights; the case law and literature indicate that these actions are of an opinion-application<sup>51</sup> or postulatory nature – they do not automatically result in the implementation of the relevant procedures but may accelerate them.<sup>52</sup> Nevertheless, if the PRO does not establish a violation of the patient's rights, a party to the proceedings is entitled to a motion for reconsideration of the case, to which Article 127 § 3 of the Code of Administrative Procedure applies accordingly, and then a com-

---

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> See the decisions of the SAC of 24 May 2018, II OSK 1258/18; 4 February 2015, II OSK 166/15; 16 July 2014, II OSK 1832/14; 24 June 2014, II OSK 1635/14; 5 December 2013, I OSK 1161/12; and judgments of the SAC of 7 December 2021, II GSK 224/21; 19 September 2013, II OSK 1469/13; compare in the literature: A. Augustynowicz, A. Budziszewska-Makulska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa 2010, p. 216; E. Bagińska, *Postępowanie w sprawach*, p. 271.

<sup>52</sup> D. Karkowska, G. Błażewicz, *Art. 53...*

plaint to the administrative court.<sup>53</sup> The action of not establishing a violation is subject to judicial and administrative control. Concerning the above, it should be noted that “the PRO’s finding of no violation of patient’s rights is an administrative court case only in the formal sense, not in the substantive sense. The role of the administrative court is limited to assessing whether, in a given state of facts, the patient’s rights have been violated and, therefore, whether the PRO had grounds to use the measure set out in Article 53(1)(1) of A.P.R. [...]”<sup>54</sup>

There is no doubt that the establishment of the Office of the Patient’s Rights Ombudsman was intended to strengthen the position of patients in the process of providing healthcare services, as evidenced by the PRO’s competence to conduct proceedings to protect and improve the fulfilment of their rights. It should, however, be emphasised that it is the power to conduct proceedings for violations of collective patients’ rights, which are procedural instruments for the protection of patients’ rights,<sup>55</sup> that influences the state of compliance with these rights by the entities providing healthcare services.<sup>56</sup> Indeed, in the matter of cases related to violations of individual rights, the competencies of the PRO are shaped analogously to those of the Ombudsman.<sup>57</sup> As it is accepted in the literature, collective patients’ rights are related to the system conditions allowing the realisation of individual rights, while the practices violating them undermine the principles ac-

---

<sup>53</sup> See the VAC in Warsaw in its judgment of 11 January 2017, VII SA/Wa 251/16, and of 6 February 2015, VII SA/Wa 1710/14. Under the amendments to the Code of Administrative Procedure and the Act of August 30 2002 – The Law on Proceedings before Administrative Courts (hereinafter referred to as L.P.A.C.; Consolidated text Journal of Laws 2023, item 1634 as amended), which entered into force on 1 June 2017, under Article 52 § 3 of the L.P.A.C., it is possible for a party to file a complaint to an administrative court without a motion for reconsideration.

<sup>54</sup> J. Roszkiewicz, *Art. 53*, in: *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, L. Bosek (ed.), Legalis 2020.

<sup>55</sup> K. Mełgieś, *Postępowanie w sprawach*, pp. 119–120.

<sup>56</sup> M. Śliwka, *Zbiorowe prawa pacjentów w decyzjach Rzecznika Praw Pacjenta oraz orzecznictwie sądów administracyjnych*, Lex 2018.

<sup>57</sup> See: U. Drozdowska, *Patients’ rights protection model in the Patients’ rights and Patients’ Rights Ombudsman Act of 6.11.2008*, “Białostockie Studia Prawnicze” 2010, Vol. 8, p. 249.

ording to which the health system is supposed to operate.<sup>58</sup> Thus, the object of the proceedings on practices violating the collective patients' rights is determined by a specific allegation relating to a particular form of practice violating the collective patients' rights of an entity capable of committing this administrative tort, and the purpose of these proceedings is to verify it and to determine the sanction to be applied to the perpetrator of the tort.<sup>59</sup>

The PRO thus intervenes when violations are of an abstract or universal nature and are therefore undertaken in the collective (general) interest.<sup>60</sup> Public law protection is justified based on the scale of the threat to patients; this protection must go beyond the individual interest or well-being of a specific patient and serve to strengthen private law protection measures for patients' rights, serving the collective interest.<sup>61</sup>

However, the importance of proceedings for violations of individual patient rights – their educational and informational value – cannot be completely undermined. Particularly if one considers that the PRO has no legal means of enforcing obligations to remedy violations of individual patient rights.<sup>62</sup> Indeed, the PRO's role is limited to signaling problems, even if he demands at the same time the initiation of disciplinary proceedings or the application of official sanctions. Nevertheless, it is worth emphasising, following Grzegorz Błażewicz and Dorota Karkowska, that the submissions addressed to the entities in whose activities the PRO has found violations of patients' rights give rise to a range of informa-

---

<sup>58</sup> M. Romańska, *Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie zbiorowych praw pacjenta*, in: *Odpowiedzialność publicznoprawna. System Prawa Medycznego Tom VI*, A. Barczak-Oplustil, T. Sroka (ed.), Legis 2023.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> See judgment of the VAC in Warsaw of 6 December 2021, VSA/WA 500/21. Compare in the literature: M. Syska, op.cit.; D. Tykwińska-Rutkowska, *Przegląd orzecznictwa*, p. 14.

<sup>61</sup> M. Syska, op.cit.

<sup>62</sup> The PRO himself considered his competence in this respect insufficient and proposed to amend the provisions of the Act on Patient's Rights by introducing legal solutions guaranteeing him the possibility of imposing financial penalties on entities evading the application of the PRO's conclusions formulated after an investigation. See the annual reports of the PRO on the website: [www.bpp.gov.pl/sprawozdania-roczne](http://www.bpp.gov.pl/sprawozdania-roczne).

tion of importance both for the activities of these entities and for the PRO himself.

In the first case – of those who violate patient rights – this includes information on the applicable legislation, its proper application, as well as on the manner and cause of the violation of the patient's right, in addition to opinions or proposals as to how the case should be handled.<sup>63</sup> In the second case – the PRO – in connection with the implementation of individual protection measures, he obtains the information that should be used in taking measures to influence the health system, *inter alia*, in the annual reports submitted to the Council of Ministers on the status of observance of patient rights.<sup>64</sup> In addition, this information can be used, as emphasised in judicial and administrative case law, as a sufficient signal to meet the probability of practices violating the collective patients' rights.<sup>65</sup> Although in the case of the behaviour of an incidental, one-off nature, one may rather consider the category of an individual violation of individual patient's rights.<sup>66</sup> Under Article 59(1) *in fine*, the application of practices violating the collective patients' rights is not the sum of violations of individual rights; it is necessary to agree with the view presented in the case law referred to above that in specific circumstances, such behaviour may constitute a practice violating collective patients' rights if it refers to an unlimited number of patients. Indeed, as is apparent from more recent judicial and administrative case law, it is wrong to merely interpret the term 'practice' linguistically and to infer that it can refer to a continuous and repeated activity. It is necessary to resort to a functional interpretation; the purpose of the legal solutions adopted in the A.P.R. is to introduce a system of preventive protection of the individual's rights concerning the protection of life and health. Particularly as it would be behaviour that under-

---

<sup>63</sup> D. Karkowska, G. Błażewicz, *Art. 41*, in: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, D. Karkowska (ed.), Lex 2021.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> See judgment of the SAC of 29 November 2016, II OSK 1908/16; Compare also: judgment of the SAC of 28 May 2019, II OSK 1114/19.

<sup>66</sup> D. Karkowska, *Art. 59*, in: *Ustawa o prawach i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Lex 2015.



mines the purpose of the institution of protection against unlawful practice by the entities providing healthcare services and, at the same time, an omission that violates the law if the PRO waited for a multitude of reports of violations of patients' rights.

#### 4. Conclusion

Extending the catalogue of patients' rights to include the institution of collective patients' rights and the introduction of new mechanisms for their protection – administrative-legal protection based on the administrative authority and administrative sanctions applied by the PRO in the form of an administrative decision – as Maciej Syska notes, “is an element in the evolution of the protection of these rights as human rights, including their broader institutionalisation and more effective protection.”<sup>67</sup> And while the distinction of patients' collective rights in the Polish legal order deserves a positive assessment, it would also be worth considering guaranteeing the protection of patients' rights as a collective in yet another way – taking inspiration from, *inter alia*, the solutions adopted in some European countries such as the Netherlands or England.<sup>68</sup> Given the specificity of the Polish health system, it would be possible to ensure the collective involvement of patients in the process of determining the catalogue of services financed from public funds through patient's rights organisations. This could give a new dimension to the right to services based on current medical knowledge and the right to guaranteed services. Indeed, as emphasised in the literature, systemic patient involvement can contribute to reducing the gap between theory

---

<sup>67</sup> M. Syska, *op.cit.*

<sup>68</sup> It is worth mentioning that collective patient involvement can take place not only at the level of service provision but also, for instance, in Germany and Sweden, at the level of health policymaking. See: A. Haarmann, *The Evolution and Everyday Practice of Collective Patient Involvement in Europe. An Examination of Policy Processes, Motivations, and Implementations in Four Countries*, 2018, pp. 93–105.

and practice regarding individual rights.<sup>69</sup> Of course, it should be taken into consideration that simply extending the catalogue of patient's rights does not yet guarantee their effective protection. This depends not so much on the protection mechanisms created by law, but on the proper organisation of the health system to meet the health needs of those entitled, as well as on the awareness and knowledge of the rights of the patients themselves.

## SUMMARY

### Collective patients' rights in Polish law. Selected problems

The subject of the analysis in this publication is the problem of patients' collective rights. In an attempt to find an answer to the questions concerning the essence of these rights and the relation between legal protection against violations of these rights and the protection against violations of individual rights of patients, the analysis covers the legal solutions in the field of patients' rights in force in Poland, as well as the related literature and administrative court decisions. In this way, it was established that Polish legislation recognises the collective rights of patients understood as the rights of actual and potential patients treated as a collective, i.e. a group that deserves special protection, and establishes an additional method of their protection by way of administration, in which the object of protection is a collective interest (proceedings on practices violating collective patients' rights before the Patient's Rights Ombudsman), while some legislation recognises the right to collective patient involvement.

**Keywords:** patient rights; collective patients' rights; collective patient involvement; legal protection against violation of collective patients' rights

---

<sup>69</sup> W. Palm, H. Nys, D. Townend, D. Shaw, T. Clemens, H. Brand, *Patients' rights: from recognition to implementation*, in: *Achieving Person-Centred Health Systems*, E. Nolte, S. Merkur, A. Anel (ed.), Cambridge University Press 2020, p. 350.

## STRESZCZENIE

Zbiorowe prawa pacjentów w prawie polskim. Problemy wybrane

Przedmiot analizy niniejszej publikacji stanowi problematyka zbiorowych praw pacjentów. Poszukując odpowiedzi na pytania o istotę tych praw oraz relacje prawnej ochrony z tytułu ich naruszenia do ochrony z tytułu naruszenia indywidualnych praw pacjenta, analizą objęto rozwiązania prawne w zakresie praw pacjenta obowiązujące w Polsce, a także odnoszącą się do tej problematyki literaturę oraz orzecznictwo sądownoadministracyjne. W ten sposób ustalono, że w polskim ustawodawstwie uznano zbiorowe prawa pacjentów rozumiane jako prawa aktualnych i potencjalnych pacjentów traktowanych jako zbiorowość, czyli grupa, która zasługuje na szczególną ochronę, oraz ustanowiono dodatkowy sposób ich ochrony na drodze administracyjnej, w którym przedmiot ochrony stanowi interes zbiorowy (postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjenta przed Rzecznikiem Praw Pacjenta), podczas gdy w niektórych ustawodawstwach uznano prawo do zbiorowego zaangażowania pacjentów.

**Słowa kluczowe:** prawa pacjenta; zbiorowe prawa pacjenta; zbiorowe zaangażowanie pacjentów; ochrona prawna z tytułu naruszenia zbiorowych praw pacjentów

## BIBLIOGRAPHY

- Augustynowicz A., Budziszewska-Makulska A., *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw pacjenta*, Warszawa 2010.
- Balicki M., *Prawa pacjenta – wybrane zagadnienia*, in: *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1996.
- Boratyńska M., Konieczniak P., *Prawa pacjenta*, Warszawa 2001.
- Bosek L. (ed.), *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Legalis 2020.
- Bujny J., *Prawa pacjenta. Między autonomią a paternalizmem*, Lex 2007.
- Dickenson D., *Me Medicine vs We Medicine. Reclaiming Biotechnology for the Common Good*, 2013.
- Drozdowska U., *Opinia dotycząca projektu ustawy o ochronie indywidualnych i zbiorowych praw pacjenta oraz o Rzeczniku Praw Pacjenta (w części dotyczącej praw pacjenta)*, in: *Przed pierwszym czytaniem, Zmiany w systemie ochrony zdrowia, druki sejmowe Nr 283, 284, 286, 287, 293, 294, 311*, Warszawa 2008, No. 2.

- Drozdowska U., *Patients' rights protection model in the Patients' rights and Patients' Rights Ombudsman Act of 6.11.2008*, "Białostockie Studia Prawnicze" 2010, Vol. 8.
- Hervy T.K., McHale J.V., *European Union Health Law: Themes and Implications*, 2015.
- Karkowska D. (ed.), *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Karkowska D., *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, 3rd ed., Warszawa 2015.
- Karkowska D., *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, 2nd ed., Warszawa 2010.
- Kujawa E., *Prawa pacjenta – nowa rzeczywistość, nowe dylematy moralne*, w: *Prawa pacjenta a etyka zawodowa pielęgniarki i położnej*, ed. G. Rogala-Pawełczyk, Warszawa 1998.
- Leenen H., Gevers S., Pinet G. (ed.), *The Rights of Patients in Europe. A Comparative Study*, Deventer–Boston 1997.
- Małecka D., *Prawa pacjenta – ważny problem społeczny i prawny*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, No. 3.
- Mełgieś K., *Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów*, in: *Prawna ochrona zdrowia pacjenta*, ed. J. Pacian, Warszawa 2017.
- Mik C., *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992.
- Mujovic-Zornic H., *Legislation and Patients' Rights: Some Necessary Remarks*, "Medicine and Law" 2007, Vol. 26, No. 4.
- Nesterowicz M. (ed.), *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Toruń 2009.
- Nunes R., *Healthcare as a Universal Human Right. Sustainability in Global Health*, London–New York 2022.
- Nys H., Goffin T., *Mapping national practices and strategies relating to patients' rights*, in: *Cross-border health care in the European Union: mapping and analysing practices and policies*, M. Wismar, W. Palm, J. Figueras, K. Ernst, & E. van Ginneken (ed.), 2011.
- Ostrowska A., *Prawa pacjenta*, "Antidotum" 1996, No. 6–8.
- Romańska M., *Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie zbiorowych praw pacjenta*, in: *Odpowiedzialność publicznoprawna. System Prawa Medycznego Tom VI*, ed. A. Barczak-Oplustil, T. Sroka, Legalis 2023.

- Rider M.E., Makela C.J., *A comparative analysis of patients' rights: an international perspective*, "International Journal of Consumer Studies" 2003.
- Roscam Abbing H.D.C., *Right of Patients in the European Context, Ten Years and After*, "European Journal of Health Law" 2004, No. 11.
- Rose N., *The Politics of Life Itself*, Oxford 2007.
- Sinding Aasen H., Hartlev M., *Human Rights Principles and patient Rights*, in: *Health and Human Rights. Global and European Perspectives*, B. Tobebes, M. Hartlev, A. Hendrics, K. Ó Cathaoir, J. Rothmar Herrmann, H. Sinding Aasen, 2nd ed., Cambridge–Antwerp–Chicago 2022.
- Śliwka M., *Prawa pacjenta w prawie polskim i na tle porównawczym*, 2nd ed., Toruń 2010.
- Śliwka M., *Zbiorowe prawa pacjentów w decyzjach Rzecznika Praw Pacjenta oraz orzecznictwie sądów administracyjnych*, Lex 2018.
- Tykwińska-Rutkowska D., *Odpowiedzialność prawna z tytułu naruszenia zbiorowych praw pacjentów w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, in: *Odpowiedzialność w ochronie zdrowia*, ed. E. Kruk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, Warszawa 2018.
- Tykwińska-Rutkowska D., *Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony zbiorowych praw pacjentów do dokumentacji medycznej*, "Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa" 2018, No. 2.
- Wengler L., *Praktyki naruszające zbiorowe prawa pacjentów. Wprowadzenie do problematyki*, "Gdańskie Studia Prawnicze. Studia prawnoadministracyjne. Księga Jubileuszowa Profesora Eugeniusza Bojanowskiego", T. Bąkowski, K. Żukowski (ed.), 2012, Vol. 28.
- Williamson Ch., *Toward the Emancipation of Patients: Patients' Experiences and the Patient Movement*, Bristol 2010.
- Zieliński P., *Ochrona zbiorowych praw pacjentów*, "Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW" 2013, Vol. 4.

# **SPRAWOZDANIA**

REPORTS



*Aleksandra Sikorska-Lewandowska*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

asl@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3234-2502>

*Mariusz T. Kłoda*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

mtkloda@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0547-8647>

*Anna Moszyńska*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

annaf@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2349-6603>

**Sprawozdanie z konferencji „Toruńskie  
Spotkania z Prawem Handlowym.  
Spotkanie trzecie” (Uniwersytet Mikołaja  
Kopernika, Toruń, 10 marca 2023 r.)**

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.033>

Dnia 10 marca 2023 r. odbyło się trzecie spotkanie w ramach cyklicznie organizowanej Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pn. „Toruńskie Spotkania z Prawem Handlowym”. Jej organizatorem była Katedra Prawa Handlowego, Morskiego i Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, a komitet organizacyjny tworzyli: kierownik katedry dr hab. Anna Moszyńska, prof. UMK, dr Aleksandra Sikorska-Lewandowska oraz mgr Mariusz T. Kłoda. Wsparcia organizacyjnego udzielili studen-



ci skupieni w Kole Naukowym Prawa Handlowego, działającego przy wspomnianej Katedrze.

Patronat honorowy nad spotkaniem objęli: Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego Piotr Całbecki, Prezydent Miasta Torunia Michał Zaleski oraz Okręgowa Izba Radców Prawnych w Toruniu. Patronatu merytorycznego udzielili: Kancelaria Rady Prawnego Marka Barganowskiego, Kancelaria Ostrowski i Wspólnicy sp.k. oraz Kancelaria Adwokacka Adwokat Daniel Kieliszek. Patronat medialny sprawowały wydawnictwa C.H. Beck oraz Wolters Kluwer.

Konferencję otworzył o godzinie 10.00 dr hab. Wojciech Morawski, prof. UMK, Przewodniczący Rady Dyscypliny Nauki Prawne WPiA UMK. Słowo wstępne do zgromadzonych gości wygłosiła dr hab. Anna Moszyńska, prof. UMK, która następnie przejęła prowadzenie pierwszego panelu.

W panelu pierwszym konferencji wygłoszono następujące referaty.

Maciej Plaskacz, Sędzia Sądu Okręgowego w Toruniu, wygłosił referat zatytułowany „Problemy procesowe w sprawach dotyczących kredytów waloryzowanych kursem waluty obcej”. Przedmiotem wystąpienia stały się zagadnienia teoretyczne i praktyczne zidentyfikowane na bazie postępowań sądowych w sprawach dotyczących tzw. kredytów frankowych. Prelegent przybliżył uczestnikom konferencji m.in. teorię dwóch kondykcji oraz teorię salda. Następnie zwrócił uwagę na liczne niejednoznaczności pomimo orzeczeń wydanych już w „sprawach frankowych” przez Sąd Najwyższy oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Następny referat został wygłoszony przez adwokata dr. Grzegorza Sikorskiego reprezentującego Uniwersytet Gdański. Wystąpienie, zatytułowane „Skutki prawne zawarcia w umowie kredytu indeksowanego/denominowanego postanowień abuzywnych”, pozostawało w nurcie problematyki prawnej tzw. kredytów frankowych. Prelegent zwrócił uwagę m.in. na praktyczne aspekty formułowania powództw w „sprawach frankowych” oraz niejednorodną praktykę sądów rozstrzygających tego typu powództwa.

Ostatnią prelekcję w tym panelu wygłosiła dr Joanna May, radca prawny, reprezentująca Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Wystąpienie zostało zatytułowane „Wybrane zagadnienia związane z udziałem prokurenta w procesie cywilnym” i dotyczyło sytuacji procesowej osoby będącej prokurentem, a występującej w postępowaniach cywilnych w roli reprezentanta strony albo świadka. Prelegentka zwróciła uwagę na brak jednoznacznej regulacji w k.p.c. statusu prawnego takiej osoby i możliwość różnorodnej kwalifikacji jej pozycji prawnej.

W dyskusji głos zabierali licznie zgromadzeni uczestnicy konferencji, wśród których było wielu praktyków szczególnie zainteresowanych tematyką umów kredytów frankowych (m.in. dr hab. Zbigniew Kwaśniewski, prof. em. UMK, sędzia SN w stanie spoczynku; r.pr. Marcin Radomski; r.pr. Ireneusz Malarewicz). Wywiązała się interesująca dyskusja obejmująca różnorodne aspekty praktyczne związane z formułowaniem pozwów w tzw. sprawach frankowych oraz praktyką orzeczniczą sądów. Uczestnicy zgłosili liczne wątpliwości co do trybu procedowania takich spraw, różniącego się w poszczególnych okręgach sądowych.

Drugi panel konferencji poświęcono zagadnieniom prawa spółek w związku z obszerną nowelizacją ustawy – Kodeks spółek handlowych, która weszła w życie 13 października 2022 r. Prowadzenie panelu objął mgr Mariusz T. Kłoda.

Pierwszy referat wygłosiła dr hab. Anna Zbiegień-Turzańska, adwokat, reprezentująca Uniwersytet Warszawski, a tematyka jej wystąpienia obejmowała zagadnienie „Kadencji i mandatu członka zarządu w świetle najnowszych zmian w KSH”. Prelegentka zaprezentowała wątpliwości co do sposobu obliczania kadencji, jakie sygnalizowano w praktyce od momentu wejścia w życie przepisów Kodeksu spółek handlowych<sup>1</sup>, nurty interpretacyjne, jakie powstały na tym tle, oraz wyjaśniła charakter zmiany przepisów, jaka weszła w życie jesienią ubiegłego roku.

Kolejnym prelegentem był Jarosław Ostrowski, radca prawny, doradca podatkowy, reprezentujący Kancelarię Ostrowski

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.), dalej: k.s.h.

i Wspólnicy sp.k. Wygłosił on referat zatytułowany „Zarządzanie ryzykiem prawnym a odpowiedzialność członków organów spółki kapitałowej w kontekście zasady *business judgement rule*”. W wystąpieniu tym przedstawił ideę zasady *business judgement rule* oraz sposób jej rozumienia w państwach, w których jest ona od dawna stosowana. Prelegent zaprezentował metody zarządzania ryzykiem prawnym, jakie mogą być stosowane przez osoby zarządzające spółkami.

Trzeci referat wygłosiła dr Aleksandra Sikorska-Lewandowska, radca prawny, reprezentująca Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Referat ten dotyczył nowych uprawnień rad nadzorczych w spółkach kapitałowych. Prelegentka omówiła pokrótce zmiany, jakie weszły w życie na mocy nowelizacji k.s.h. z lutego 2022 r. i które objęły rozszerzenie uprawnień rad nadzorczych, podkreślając, że najszersze zmiany dotyczą spółek akcyjnych. W wystąpieniu nie zabrakło odniesień do nowo wprowadzonych do k.s.h. sankcji związanych z nieudostępnianiem informacji organom nadzoru, w odniesieniu do których zaprezentowane zostało krytyczne stanowisko.

Ostatnia prelekcja została wygłoszona przez adwokata dr. hab. Konrada Zacharzewskiego, prof. ALK, reprezentującego Akademię Leona Koźmińskiego w Warszawie. Referat został zatytułowany „Nowe polskie prawo holdingowe”. W wystąpieniu tym prelegent zwrócił uwagę na wymogi ustawowe tworzenia grup spółek oraz podkreślił, że grupy spółek funkcjonują w Polsce od lat mimo braku dotychczas takiego rozwiązania ustawowego. W związku z tym wyraził on wątpliwość co do popularności stosowania tych regulacji w praktyce.

W dyskusji, w której wzięli udział m.in. adw. dr Grzegorz Sikorski, r.pr. Przemysław Stopinski, r.pr. Grzegorz Góral, r.pr. Anna Moszyńska, prof. UMK, podniesiono temat nieobjęcia regulacją grup spółek jednostek samorządu terytorialnego pomimo tego, że inne podmioty publiczne – państwowe osoby prawne mogą pełnić rolę spółek dominujących. Uczestnicy konferencji z pewną rezerwą odnieśli się w dyskusji do spodziewanych skutków nowelizacji k.s.h., dostrzegając, że problem nieefektywności nadzoru

nad spółkami kapitałowymi często nie leżał w regulacji prawnej, a miał związek z obsadą personalną.

Obrady zostały zakończone około godziny 15.00. Prelegentom oraz przybyłym gościom podziękowała dr hab. Anna Moszyńska, prof. UMK, która zaprosiła zgromadzonych do uczestnictwa w kolejnych konferencjach z cyklu „Toruńskie Spotkania z Prawem Handlowym”.

Prelegenci zaproszeni do udziału w konferencji reprezentowali cztery ośrodki akademickie: Uniwersytet Warszawski (Wydział Prawa i Administracji), Uniwersytet Gdański (Wydział Prawa i Administracji), Akademię Leona Koźmińskiego w Warszawie oraz Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu (Wydział Prawa i Administracji). Zgłosiło się na nią 80 osób z następujących ośrodków naukowych: Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Gdański, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Uniwersytet Warszawski, Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Włocławku oraz instytucji wymiaru sprawiedliwości i korporacji prawniczych: Sąd Najwyższy, Sąd Rejonowy w Toruniu, Sąd Rejonowy w Grudziądzu, Sąd Rejonowy w Inowrocławiu, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Toruniu, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Bydgoszczy, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Koszalinie, Kujawsko-Pomorska Izba Adwokacka w Toruniu, Izba Adwokacka w Bydgoszczy, Izba Notarialna w Gdańsku, Izba Komornicza w Gdańsku.

Informacje o obradach są dostępne na profilach Koła Naukowego Prawa Handlowego UMK na portalu Facebook<sup>2</sup>, a także na oficjalnej stronie „Toruńskich Spotkań z Prawem Handlowym”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> <https://www.facebook.com/KatedraPrawaHandlowegoUMK>.

<sup>3</sup> [www.handlowe.umk.pl](http://www.handlowe.umk.pl).

## STRESZCZENIE

Sprawozdanie z konferencji „Toruńskie Spotkania z Prawem Handlowym. Spotkanie trzecie”  
(Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, 10 marca 2023 r.)

Dnia 10 marca 2023 r. odbyło się trzecie spotkanie w ramach cyklicznie organizowanej Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pn. „Toruńskie Spotkania z Prawem Handlowym”. Jej organizatorem była Katedra Prawa Handlowego, Morskiego i Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Tematyka konferencji obejmowała najnowsze zmiany w prawie spółek handlowych oraz zagadnienia dotyczące sporów sądowych na tle kredytów denominowanych.

**Słowa kluczowe:** konferencja; prawo handlowe; spotkania toruńskie

## SUMMARY

Conference report “Toruń Meetings  
with Commercial Law. Third meeting”  
(Nicolaus Copernicus University, Toruń, March 10, 2023)

On March 10, 2023, the third meeting of the periodically organized National Scientific Conference “Toruń Meetings with Commercial Law” was held. Its organizer was the Department of Commercial Law, Maritime Law and Civil Procedure of Nicolaus Copernicus University in Toruń. The topics of the conference included the latest changes in the law of commercial companies and issues of litigation against the background of denominated loans.

**Keywords:** conference; commercial law; Toruń meetings

# STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA

## RECENZENCI

tom XXXII/tom XXXIII

2023

1. Prof. dr hab. Krzysztof W. Baran, UJ
2. Prof. dr hab. Mirosław Bączyk, UMK
3. Dr hab. Kinga Bączyk-Rozwadowska, UMK
4. Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, UG
5. Dr hab. Tomasz Brzezicki, prof. UMK
6. Dr hab. Dominika Cendrowicz, UW
7. Dr Bartłomiej Chludziński, UMK
8. Dr Paweł Dańczak, UŁ
9. Dr Marcin Drewek, UMK
10. Dr Urszula Drozdowska, UwB
11. Dr Maciej Etel, UwB
12. Dr Zbigniew Filipiak, UMK
13. Dr hab. Dariusz Fuchs, prof. UKSW
14. Dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. KUL
15. Prof. dr hab. Ewa Guzik-Makaruk, UwB
16. Dr hab. Krzysztof Horubski, prof. UW
17. Dr Aleksander Jakubowski, UW
18. Dr Agnė Juškevičiūtė-Vilienė, Vilniaus Universiteto
19. Prof. dr hab. Marek Kalinowski, UMK
20. Dr hab. Marcin Kałduński, prof. UMK
21. Prof. dr hab. Wojciech Katner, UŁ
22. Dr hab. Anna Konert, prof. UŁ
23. Prof. dr hab. Józef Koredczuk, UW
24. Dr hab. Izabela Kraśnicka, UwB
25. Dr Katarzyna Krupa-Lipińska, UMK
26. Dr hab. Maciej Kruś, LL.M., UAM
27. Dr Krzysztof Kucharski, UMK
28. Prof. dr hab. Artur Kuś, UJK w Kielcach

29. Dr hab. Jerzy Lachowski, prof. UMK
30. Dr hab. Krzysztof Lasiński-Sulecki, prof. UMK
31. Dr hab. Agnieszka Laskowska-Hulisz, prof. UMK
32. Dr Piotr Lewandowski
33. Prof. dr hab. Adam Lityński, Akademia Humanitas,  
Sosnowiec
34. Dr hab. Piotr Majer, prof. UPJPII
35. Prof. dr hab. Janusz Małek, UMK
36. Dr hab. Marian Masternak, prof. UKW
37. Dr hab. Radosław Mędrzycki, UKSW
38. Prof. dr hab. Marian Mikołaczyk, UŚ
39. Dr Jakub Murszewski
40. Dr hab. Zbigniew Naworski, prof. UMK
41. Dr hab. Adam Nita, prof. UJ
42. Dr Ireneusz Nowak, UŁ
43. Dr hab. Tomasz Oczkowski, prof. UMK
44. Dr hab. Olga Piaskowska, prof. SWPS
45. Dr hab. Jacek Przygodzki, prof. UW
46. Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy, UMK
47. Dr hab. Piotr Rączka, prof. UMK
48. Dr Beata Rutkowska, UMK
49. Dr hab. Maciej Serowaniec, prof. UMK
50. Dr hab. Iwona Sierocka, prof. UwB
51. Dr hab. Ewa Skrzydło-Tefelska, prof. ALK
52. Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW
53. Dr hab. Marzena Szablowska-Juckiewicz, UMK
54. Dr Weronika Szafrńska, UŚ
55. Dr Anne-Marie Weber, UW
56. Dr hab. Joanna Wegner, prof. UŁ
57. Dr Małgorzata Węgrzak, UG
58. Dr Jacek Wojciechowski, PANS Włocławek
59. Dr Hanna Wolska, UG
60. Dr Aneta Wysocka-Bar, UJ
61. Dr hab. Konrad Zacharzewski, prof. ALK
62. Prof. dr hab. Kazimierz Zawada, UJ
63. Dr Marta Zbucka-Gargas, UG
64. Dr Agata Ziółkowska, UMK
65. Dr Maciej Żenkiewicz, UMK