

STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA

TOM XXXVII

Toruń 2025

REDAKCJA SIT (2024–2028)

Redaktor Naczelny Prof. UMK, dr hab. Kinga Bączyk-Rozwadowska

Zastępca Redaktora Naczelnego Dr Natalia Karczevska-Kamińska

Skład Redakcji

Prof. UMK, dr hab. Jerzy Lachowski
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
Prof. UMK, dr hab. Marzena Szablowska-Juckiewicz
Dr Anna Frydrych-Depka
Dr Karolina Rokicka-Murszewska

Sekretarz Redakcji / Redaktor tematyczny

Dr Michał Marszelewski
Dr Aleksandra Wasielewicz
Dr Dominika Zawacka-Klonowska

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. 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. Gaetano Dammacco, Università degli Studi di Bari Aldo Moro (Włochy)
Prof. univ. dr. Ștefan Deaconu, Universitatea din București (Rumunia)
Prof. Dario Đerđa, University of Rijeka (Chorwacja)
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. Noriyuki Inoue, Kobe University (Japonia)
Prof. zw. dr hab. Marek Kalinowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika (Polska)
Prof. zw. dr hab. Adam Lityński, Akademia Humanitas w Sosnowcu (Polska)
Prof. Ines Matić Matešković, University of Rijeka (Chorwacja)
Prof. Dr. Emilia Mišćenić, University of Rijeka (Chorwacja)
Prof. dr Marta Mochulska, Ivan Franko National University of Lviv (Ukraina)
Prof. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., Masarykova univerzita (Czechy)
Prof. Rute Teixeira Pedro, Universidade do Porto (Portugalia)
Prof. Fabricio B. Pasquato Polido, University of Minas Gerais (Brazylia)
Dr Eniana Qarri, Universiteti i Tiranës (Albania)
Assoc. Prof. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D., Masarykova univerzita (Czechy)
Prof. Murray Raff, University of Canberra (Australia)
Prof. dr Roberta Santoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro (Włochy)
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 Akademicką Platformę Czasopism



Wersja papierowa jest dostępna w druku na żądanie na stronie internetowej Wydawnictwa Naukowego UMK
www.wydawnictwo.umk.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 2025

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 Maciej Skuza , Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin <i>Human rights and the energy transition: challenges, prospects, and the importance of a just transition</i>	9
Dawid Daniluk , Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn <i>Aspekty finansowo-prawne funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Kilka uwag na tle efektywności systemu</i>	41
Christophe Gaie , Uniwersytet Jean Moulin Lyon 3, Francja Mirosław Karpiuk , Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn Claudio Melchior , Uniwersytet w Udine, Włochy <i>Artificial intelligence in the sphere of security</i>	55
Petro Kornieiev , Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń Tomasz Brzezicki , Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń Serhii Fedchyshyn , Narodowy Uniwersytet Prawny im. Jarosława Mądrego, Charków, Ukraina Maryna Kovtun , Narodowy Uniwersytet Prawny im. Jarosława Mądrego, Charków, Ukraina Vitalii Kovtun , Narodowy Uniwersytet Prawny im. Jarosława Mądrego, Charków, Ukraina <i>Structural and fiscal determinants of state decentralization: a comparative legal study of Poland and Ukraine</i>	83
Krzysztof Kucharski , Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń <i>Administrative-legal status of a bathing water site under the Water Law</i>	107

Jarosław Olesiak , Uniwersytet Łódzki <i>Nabycie spadku w całości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego jako nieefektywny sposób wygasania zobowiązań podatkowych</i>	125
Joachim Osiński , Akademia Mazowiecka w Płocku Izabela Zawislińska , Szkoła Główna Handlowa w Warszawie <i>Komisja Konstytucyjna Riksdagu 1809 r. Skład osobowy, prace i efekty działalności</i>	143
Adam Rzetecki , Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego, Wrocław <i>Warunki określenia podatnika podatku od nieruchomości w kontekście tytułu do korzystania przez przedsiębiorstwo energetyczne z gruntów w zarządzie Lasów Państwowych</i>	171
Janusz Wiśniewski , Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz <i>Stosowanie kodeksowych trybów pracy zdalnej w zatrudnieniu tymczasowym</i>	191
Urszula K. Zawadzka-Pąk , Uniwersytet w Białymstoku <i>Zasada rzetelności we francuskim prawie budżetowym</i>	209

GLOSY

Tomasz Jasiakiewicz , Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń <i>Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CZP 125/22</i>	231
Michał Kołbuc , Uniwersytet Szczeciński <i>Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2023 r., I NSW 70/23</i>	245

Table of contents

STUDIES AND ARTICLES

Paulina Augustyn-Skuza , Maria Curie-Skłodowska University, Lublin Maciej Skuza , Maria Curie-Skłodowska University, Lublin <i>Human rights and the energy transition: challenges, prospects, and the importance of a just transition</i>	9
Dawid Daniluk , University of Warmia and Mazury, Olsztyn <i>Financial and legal aspects of the operation of free legal aid and free civic counseling points: selected remarks in the context of system effectiveness</i>	41
Christophe Gaie , Jean Moulin Lyon 3 University, France Mirosław Karpiuk , University of Warmia and Mazury, Olsztyn Claudio Melchior , University of Udine, Italy <i>Artificial intelligence in the sphere of security</i>	55
Petro Kornieiev , Nicolaus Copernicus University, Toruń Tomasz Brzezicki , Nicolaus Copernicus University, Toruń Serhii Fedchyshyn , Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine Maryna Kovtun , Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine Vitalii Kovtun , Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine <i>Structural and fiscal determinants of state decentralization: a comparative legal study of Poland and Ukraine</i>	83
Krzysztof Kucharski , Nicolaus Copernicus University, Toruń <i>Administrative-legal status of a bathing water site under the Water Law</i>	107
Jarosław Olesiak , University of Lodz <i>Acquisition of an inheritance entirely by the State Treasury or a local government unit as an inefficient way of expiry of tax liabilities</i> . . .	125

Joachim Osiński , The Mazovian University in Płock Izabela Zawislińska , SGH Warsaw School of Economics <i>The Constitutional Commission of the Riksdag of 1809. Composition, work and results of activity</i>	143
--	-----

Adam Rzetecki , University College of Professional Education, Wrocław <i>Conditions for determining the real property taxpayer in the context of an energy company's title to use land managed by the State Forests</i>	171
---	-----

Janusz Wiśniewski , Kazimierz Wielki University, Bydgoszcz <i>Applying the Labour Code modes of remote work in temporary employment</i>	191
---	-----

Urszula K. Zawadzka-Pąk , University of Białystok <i>The principle of sincerity in French budgetary law</i>	209
---	-----

CASE COMMENTS

Tomasz Jasiakiewicz , Nicolaus Copernicus University, Toruń <i>Gloss to the resolution of the Supreme Court of April 13, 2023, III CZP 125/22</i>	231
---	-----

Michał Kołbuc , University of Szczecin <i>Gloss to the decision of the Supreme Court of October 5, 2023, I NSW 70/23</i>	245
--	-----

STUDIA I ARTYKUŁY

STUDIES AND ARTICLES

Paulina Augustyn-Skuza

Maria Curie-Skłodowska University, Lublin

p.augustynskuza@gmail.com

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

Maciej Skuza

Maria Curie-Skłodowska University, Lublin

maciej.skuza@mail.umcs.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3606-5466>

Human rights and the energy transition: challenges, prospects, and the importance of a just transition

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.016>

1. Introduction and methodology

This article aims to analyze the current state of the ongoing global energy transition and to examine the relationship between the energy transition process and the protection of human rights, with particular emphasis on the concept of a just energy transition, which places respect for human dignity as well as fair and ethical access to resources at its core. The specific objectives include: analyzing the origins and current state of the energy transition worldwide; identifying fundamental human rights connected to the energy transition; examining how the energy transition process may infringe upon or violate these rights; and formulating conclusions and recommendations to draw academic discourse's

attention to the often-overlooked problematic aspects of the energy transition. This article seeks to answer the following research questions: Which social groups are most vulnerable to human rights violations in the process of the energy transition, and why? What is the relationship between the energy transition process and the protection of human rights at both the international and national levels? What are the main challenges to the protection of human rights in the context of the energy transition process?

The preparation of this article was preceded by qualitative research conducted using methodologies appropriate to the social sciences, including legal sciences and international relations. These methodologies include dogmatic analysis, institutional-legal analysis, normative-ethical analysis, systemic analysis, and the analysis of source documents. The study also takes into account the Polish legal system.

2. The process of the global energy transition – origins, current state, and challenges

Fossil fuels are abundant in the Earth's crust. They were formed through the decomposition of dead organic matter and shaped into their present form by specific pressure and temperature conditions over millions of years. These resources have historically become a key factor enabling technological progress, industrialization, economic growth, and an unprecedented increase in the wealth of nations. For centuries, humanity relied on primitive and inefficient energy sources such as human and animal muscle power, the combustion of traditional biomass, or rudimentary methods of harnessing wind or water energy. Fossil fuels will continue to play a significant role in global energy, but will gradually lose importance at the expense of low-carbon sources.

As of 2023, approximately 76.5% of global primary energy (energy obtained directly from natural resources) derives from fossil fuels (coal, oil, and natural gas). Oil holds the largest share at 29.8%, followed by coal at 24.9% and natural gas at 21.9%.

Renewable energy sources (hydropower, wind, solar, modern biofuels, and other renewables, excluding traditional biomass) account for a total of 13.7%, traditional biomass 6.1%, and nuclear energy 3.7%. The total production of primary energy consists of electricity generation, transport, and heating – the main pillars of a state's modern energy system. In electricity generation alone (data for 2024), fossil fuels remain the dominant source, comprising 59.1% (coal 34.3%, natural gas 22%, oil 2.8%), followed by renewables including bioenergy at 31.9% (hydropower 14.3%, wind 8.1%, solar 6.9%, biofuels/biomass 2.3%, other renewables 0.3%), and nuclear energy at 9%¹.

The combustion of fossil fuels, while providing humanity with vast amounts of energy limited only by resource availability, is also one of the main contributors to environmental pollution (often irreversible) and has widespread socio-economic impacts at the stages of extraction, processing, and combustion – that is, throughout the entire “life cycle” of these resources². Fossil fuel extraction leads to landscape degradation, landslides, sinkholes, excessive erosion, destruction of habitats for flora and fauna at extraction sites, water and soil contamination, methane emissions (a potent greenhouse gas), changes in hydrological conditions, high water consumption, the occurrence of explosions and fires in mines, and excessive noise generation³. During processing, the fossil fuel industry causes air pollution through emissions of sulfur oxides and other sulfur compounds, nitrogen oxides, volatile organic compounds, water and soil contamination, oil/gas leaks from extraction or transportation infrastructure into water bodies, greenhouse gas emissions, and explosions. Combustion for final energy conversion (from chemical to thermal energy, which

¹ H. Ritchie, P. Rosado, *Electricity Mix*, Our World in Data, 2020, <https://ourworldindata.org/electricity-mix> (access: 6.07.2025).

² M. Abdel-Sharkawy, *Fossil fuel extraction and its environmental impact*, “International Journal of Geography, Geology and Environment” 2022, vol. 4, no. 1, pp. 219–222, <https://www.geojournalacceaccessed: loads/archives/6-2-8-568.pdf> (access: 11.07.2025).

³ S. Webb, *Fossil Fuels and Environmental Degradation*, EBSCO Research Starters, <https://www.ebsco.com/research-starters/science/fossil-fuels-and-environmental-degradation> (access: 20.02.2026).

may then be converted into electricity, mechanical energy, or used for heating) primarily results in carbon dioxide emissions – the principal greenhouse gas and the main driver of anthropogenic global warming. It also emits nitrogen and sulfur oxides, leading to acid rain, which damages ecosystems and organisms. Additionally, particulate matter (PM_{2.5}/PM₁₀) causes smog, and heavy metal pollution.

Fossil fuel combustion is the main source of fine particulate matter PM_{2.5}. Pioneering studies by Harvard University, Birmingham, Leicester, and College London (2021) showed that nearly 20% of global deaths (10.2 million) are caused by air pollution resulting from fossil fuel combustion⁴. These studies entirely omitted the impact of fossil fuel combustion on the climate and, consequently, the health and lives of people.

Fossil fuel combustion accounts for three-quarters of global greenhouse gas emissions⁵. According to the latest IPCC report⁶, global warming has unquestionably been caused by greenhouse gas emissions resulting from human activity. Between 2011 and 2020, the average global surface temperature rose by 1.1°C compared to the period 1850–1900. Since 1970, the rate of warming has been the highest in the past 2000 years. Since 1750, the increase in concentrations of carbon dioxide, methane, and nitrous oxide in the atmosphere has been unequivocally caused by human activity. In 2019, the CO₂ concentration reached 410 ppm – the highest level in at least 2 million years. The largest emissions come from the energy, industry, transport, and construction sectors (79%), with 22% from agriculture and land use. Significant inequalities exist in consumption-based emissions: the wealthy-

⁴ J. Lelieveld, A. Pozzer, U. Pöschl, M. Fnais, A. Haines, T. Münzel, *Global mortality from outdoor fine particle pollution generated by fossil fuel combustion: Results from GEOS-Chem*, “Environmental Research” 2021, vol. 195, art. S0013935121000487, <https://doi.org/10.1016/j.envres.2021.110754> (access: 6.07.2025).

⁵ H. Ritchie, P. Rosado, *Energy Mix*.

⁶ IPCC, *Summary for Policymakers, w: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H. Lee, J. Romero (eds.), Geneva 2023, pp. 1–34.

est 10% of households are responsible for 34–45% of global emissions, while the poorest 50% account for only 13–15%. Climate change is widespread and rapid, affecting the atmosphere, oceans, cryosphere, and biosphere globally. Extreme weather events (heat-waves, heavy rainfall, droughts, cyclones) affect all world regions, with the most vulnerable communities being those who contributed least to anthropogenic climate change (in the most affected regions, mortality from extreme weather events is 15 times higher than in resilient regions). Approximately 3.3–3.6 billion people live in areas highly exposed to the effects of climate change. Climate change contributes to increased hunger, water shortages, weakened food security, and migration. Irreversible changes are occurring in ecosystems, such as species extinction, mass organism deaths, glacier and permafrost melting⁷.

In light of the above threats and consequences of fossil fuel combustion, a global energy transition is underway towards a low-emission circular economy to mitigate the negative impacts of industrial-era human activity on natural ecosystems and public health, and to slow the pace of anthropogenic climate change – limiting the rise in average global temperatures and the rise of sea and ocean levels.

The energy transition is a progressive and long-term process of changing the structure of the energy system towards low-carbon sources and moving away from fossil fuels in many sectors of the economy, particularly in electricity, heating, industry, and transportation. Its aim is to transform the economy towards greater sustainability and energy efficiency, thereby reducing its negative impact on the environment and climate⁸. The energy transition occurs under the influence of an international climate regime operating on the basis of international climate law, which is part of international environmental law that operates on the principle of common but differentiated responsibilities and comprises a set of norms, institutions, and mechanisms in international policy.

⁷ Ibidem.

⁸ I. Terizidou, *Energy Transition and Green Skills*, IENE, <https://www.iene.eu/articlefiles/inline/presentation%2016.09.2021.pdf> (access: 19.02.2026).

The goals and values of this regime include: “climate protection for present and future generations, sustainable development, effective and adequate international counteraction, international cooperation, and international justice⁹”.

The current energy transition is not the first one experienced by the global economy. Throughout history, each transition involved changes in prevailing energy paradigms, driven either by technological developments or by the depletion and imperfections of dominant energy resources. The Industrial Revolution of the 18th and 19th centuries began in the Kingdom of England (from 1707 the Kingdom of Great Britain, and 1801 the United Kingdom of Great Britain and Ireland), which at that time was the world’s hegemon and a colonial empire with a dominant economic, technological, and political position. This revolution led to the shift from manual production to mass machine-based production. The primary fuel during this period became hard coal, whose mass extraction and use for powering the new generation of mass industry enabled England to achieve the status of the “workshop of the world¹⁰”. Until the mid-19th century, before coal took over as the dominant fuel of the economy (the main energy source), this position was held by traditional biomass, mainly wood, but also crop waste and charcoal. The displacement of wood and other types of biomass by hard coal occurred for several reasons. First, coal has 2–3 times higher calorific value per unit of mass than wood (depending on the type of wood and its moisture content)¹¹, which makes it a more efficient fuel – it burns longer and provides more heat. Second, hard coal burns at significantly higher temperatures

⁹ M. Pietraś, *Reżimy międzynarodowe: czyli wartości, normy i instytucje w jednym*, in: *Prace Towarzystwa Studiów Międzynarodowych*, vol. 4, no. 1, 2016, p. 132, <https://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/2016/01/ptsm-4-tom-1-pietras.pdf> (access: 11.07.2025).

¹⁰ *Rewolucja przemysłowa. Dlaczego największy przewrót technologiczny w dziejach rozpoczął się w Anglii?*, WielkaHistoria.pl, <https://wielkahistoria.pl/rewolucja-przemyslowa-dlaczego-najwiekszy-przewrot-technologiczny-w-dziejach-rozpoczal-sie-w-anglii/> (access: 6.07.2025).

¹¹ *Praktyczna tabela wartości opałowej różnych paliw z omówieniem*, kb.pl, <https://kb.pl/ogrzewanie/ogrzewanie-inne/praktyczna-tabela-wartosci-opalowej-roznych-paliw-z-omowieniem/> (access: 6.07.2025).

than wood, which is crucial for producing so-called industrial heat necessary in industries such as metallurgy. Third, the intensive deforestation of the British Isles led to actual wood shortages due to growing demand for this resource in the shipbuilding, metallurgy, and mining industries.

Over time, the Industrial Revolution evolved from the dominance of coal to that of oil and natural gas. Considering the historical changes in global energy acquisition methods, the following periods can be distinguished: the period of biomass and other primitive energy sources dominance (from prehistory to the 18th century, the onset of the Industrial Revolution); the period of coal dominance (from the 18th century to about the mid-20th century); the period of oil and natural gas dominance (from the mid-20th century to the third decade of the 21st century).

The current era in the broadly understood global energy sector is marked by the dynamic growth of the importance of low-emission energy sources and the decreasing role of fossil fuels, characterized by the development of low-emission technologies such as renewables, modern nuclear energy, electromobility, energy storage, as well as shifts in several geopolitical paradigms. In this era of energy transition, key supply chains for raw materials and low-emission technologies are transforming. "New resources" are gaining strategic importance and are the subject of rivalry among major global powers. These resources include, among others: lithium (for the production of lithium-ion batteries), copper (for power systems and renewable energy), cobalt (lithium-ion batteries), nickel (lithium-ion batteries), and rare earth elements such as neodymium, praseodymium, and dysprosium (renewables and electromobility industries).

States supplying fossil fuels are expected to gradually lose their influence in international politics as a result of the global energy transition, forfeiting a powerful tool of exerting pressure on other countries, their traditional energy customers¹². However,

¹² M. Skuza, *Transformacja energetyczna Europy Środkowo-Wschodniej – derusyfikacja i bój o konkurencyjność gospodarczą*, "Facta Simonidis" 2024, vol. 17, no. 1, p. 333, <https://doi.org/10.56583/fs.2289> (access: 13.07.2025).

for countries possessing deposits of key resources essential for low-emission technologies, this does not necessarily guarantee a bright future in the coming decades of the 21st century. Fierce competition for new competitive advantages among powers such as the USA, China, Russia, and the EU may lead to a new form of colonialism and a return to the “concert of powers”, determining the sovereignty levels of weaker, third-party states on the international stage. The extraction of key resources required for low-emission technologies still involves environmental degradation and often violates basic ethical principles, posing serious threats to human rights. The current dynamics of competition for strategic raw materials may lead to “raw material colonialism”. Seventy percent of the resources essential for renewable energy are located in the Global South, and most of the profits from this process are managed by the world’s richest countries¹³. As Ambitabh Behar states: “The richest countries and super-rich individuals are driving the climate crisis to its current tipping point, over-consuming the carbon budget through deeply unequal and extractive systems. Now they are trying to capture and control the energy transition at the expense of the poorest and most climate-vulnerable countries, driving up inequality further [...]. A truly just transition starts with an end to the patterns of injustice, misrule, and excess. [...] Addressing inequality and colonialism in the transition offers an opportunity to radically reshape the energy landscape. Indigenous People, communities, women, workers, and progressive local governments are already building new energy systems rooted in local control, progressive economics, and ecological care, and where decent work, social protections, indigenous rights, and reskilling are placed at the core”¹⁴. Depending on how it is carried out, the energy transition can, on the one hand, ensure fairer access to clean energy and

¹³ Oxfam International, *Colonialism hijacks energy transition: 70% of minerals for renewables lie in Global South*, press release, 2025, <https://www.oxfam.org/en/press-releases/colonialism-hijacks-energy-transition-70-minerals-renewables-lies-global-south> (access: 20.02.2026).

¹⁴ Ibidem.

a clean environment, and mitigate climate change, but on the other hand, it can exacerbate inequalities and contribute to the exploitation of disadvantaged social groups.

The pace of decarbonization varies depending on a country's level of economic development, the structure of its economy, geographic conditions favorable to renewable energy development, political stability, access to technologies and key resources, social acceptance or resistance, the influence of fossil fuel lobbying, and other factors. Over the past 15 years, wind and solar energy have grown from virtually zero to 15% of the global electricity generation mix, and the prices of solar panels have fallen by as much as 90%. Nevertheless, in 2024, record levels of energy derived from oil and coal were reached¹⁵. The prospect of achieving genuine climate neutrality in any urbanized area of the world currently appears unfeasible. Despite the rapid annual growth in installed renewable energy capacity, the overall energy demand continues to rise, including in rapidly developing countries of the Global South. As a result, additional gigawatts of energy continue to be sourced from fossil fuels, and global emissions are rising accordingly.

The energy transition presents an opportunity to reduce GHG emissions and thereby limit ongoing climate change, improve air quality, and decrease states' dependency on fossil fuel imports, which translates into enhanced energy security. However, the energy transition also entails numerous challenges, such as the need to bear significant investment costs, which are sometimes unacceptable for less developed and developing countries. In many Global South countries that have yet to achieve a sufficient level of prosperity, access to energy itself, or even to clean thermal energy sources for cooking (clean cooking), remains a fundamental issue necessary to meet basic living needs. In these countries, the requirement to decarbonize their economies using modern low-emission technologies is often perceived as an unrealistic fantasy.

¹⁵ D. Yergin, P. Orszag, A. Arya, *The Troubled Energy Transition*, "Foreign Affairs", 25 February 2025). <https://www.foreignaffairs.com/united-states/troubled-energy-transition-yergin-orszag-arya> (access: 12.07.2025).

3. The relationship between the energy transition process and the protection of human rights at the international and national levels

The ideological foundation of the energy transition process is aimed at limiting the devastation of the environment and climate caused by human activity, which until now has been closely correlated with the economic development of states. Since the Industrial and Technological Revolutions, the dynamic technological and economic growth of states has been linked to the exploitation of the environment. The use of fossil fuels to enhance the efficiency of economies has led to repeated waves of economic growth and prosperity in both developed and developing countries. The level of individual GHG emissions related to people's lifestyles is closely correlated with income levels. The wealthiest 10% are responsible for 49% of all consumption-based emissions¹⁶. Many countries of the Global South have not achieved a high level of development as a consequence of the industrial era. For much of that period, they served as sources of wealth for Western European colonial empires, including the United Kingdom, France, Belgium, Spain, Portugal, Italy, and Germany. These territories functioned as spaces of exploitation and sources of mineral and energy resources (gold, silver, diamonds, copper, tin, iron, manganese, coal, oil, uranium, etc.), plant and agricultural resources (cotton, rubber, sugarcane, coffee, tea, tobacco, cocoa, palm oil, spices, wood, wool, etc.), or other products such as leather, furs, pearls, and ivory. "The climate and environmental crisis are a crisis of inequality and social injustice. Those most affected have contributed the least to the problem. For this reason, the current crisis also has an ethical dimension¹⁷". Climate change should be classified as a global problem, which forces states to adapt and take action to mitigate its consequences. Reflecting on the energy transition in the context of human rights is of particular

¹⁶ G. Thunberg, *The Climate Book*, Warsaw 2023, p. 23.

¹⁷ Ibidem, p. 561.

importance, as this process should be firmly linked to the priority of observing the principle of justice, ensuring the inviolability of citizens' rights. This chapter presents the relationship between the energy transition process and the protection of fundamental human rights at both the international and national levels.

3.1. The right to a clean natural environment

Although for citizens of developed countries such as Poland the lack of access to electricity may seem abstract and remote, for millions of people around the world it is an everyday reality. In many countries of the Global South, which play a significant role as exporters of energy resources to wealthier states, basic energy needs remain unmet. This disparity in access to energy leads to the recognition of the right to electricity – especially clean energy – as a fundamental human right. For this reason, the following part of the analysis will be devoted to issues related to international legal regulations and the provisions of the Constitution as the highest-ranking legal act within the domestic system of sources of law. The adoption of such a structure is methodologically justified, as it enables the presentation of universal standards shaping the content of the right to a clean natural environment.

In international practice at the universal level, no binding treaty provisions have been adopted that would explicitly establish the right to the environment as an independent, individual right. It should be emphasized, however, that the interaction between international human rights law and international environmental law fosters the development of a trend toward recognizing the right to the environment as a distinct and autonomous human right¹⁸. Not directly, but in connection with the right to health protection, environmental issues are addressed by: (1) the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which draws atten-

¹⁸ Z. Galicki, *Prawa człowieka i ochrona środowiska*, in: *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, Z. Galicki (ed.), A. Gubrynowicz, Warszawa 2013, p. 29.

tion to the need for the “improvement of environmental hygiene” as one of the conditions necessary for the full realization of this right; (2) the Convention on the Rights of the Child, which states that “States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular, shall take appropriate measures to combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution”.

Also at the regional level, within the European system of human rights protection, there is no explicit provision referring to the right to the environment¹⁹. Only Article 37 of the Charter of Fundamental Rights²⁰ indicates that a high level of environmental protection and the improvement of its quality must be integrated into Union policies and ensured in accordance with the principle of sustainable development²¹. It should be emphasized that in other regions of the world, the protection of the right to the environment has been expressly provided for in treaty instruments, for example, in the African Charter on Human²² and Peoples’ Rights and in the American Convention on Human Rights²³.

Although the European Convention on Human Rights does not explicitly regulate the right to a healthy environment, elements of

¹⁹ D. Kuźniar, *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, “Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, no. 3 (61), p. 212.

²⁰ *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (Official Journal of the EU, C, 2007, No. 303, p. 1 as amended), hereinafter: CFR.

²¹ It should be noted that the literature raises reservations regarding both the scope of protection and the normative character of Article 37 of the Charter, cf. A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, “Państwo i Prawo” 2012, z. 8, p. 5; I.C. Kamiński, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?* in: *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, A. Wróbel (ed.), Warszawa 2009, p. 41–42; L. Garlicki, M. Derlatka in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, M. Zubik (ed.), Warszawa 2016, art. 74.

²² Art. 24, African Charter on Human and Peoples’ Rights of 27 June 1981.

²³ Art. 11(1), Additional Protocol to the American Convention on Human Rights of 17 November 1988.

this right can be found in the jurisprudence of the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR), which has derived it from Article 8 of the ECHR²⁴. In its judgment of 2 November 2006²⁵, the ECtHR indicated that “Article 8 of the ECHR may apply to cases concerning the protection of the natural environment where the pollution is directly caused by the State or where State responsibility arises from a failure to properly regulate private sector activities”. An analysis of ECtHR jurisprudence shows that states’ positive obligations necessary to effectively protect private and family life include the introduction of minimum standards relating to polluted environments and ensuring their actual enforcement²⁶. Serious environmental pollution may negatively affect the enjoyment of one’s home and family life, even if it does not directly threaten health²⁷. It is also necessary to refer to the Grand Chamber judgment of 9 April 2024 in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, in which the Court carried out a significant reinterpretation of the scope of Convention protection in the context of climate change, holding that the right to effective protection against its adverse effects falls within the sphere of the right to respect for private and family life guaranteed under Article 8 of the ECHR. The Court indicated that insufficient state action to counter climate change may lead to a real risk to the life, health, and well-being of individuals and thus trigger positive obligations on public authorities to adopt and implement adequate legal regulations, administrative measures, and monitoring

²⁴ L. Garlicki, in: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, vol. 1, L. Garlicki (ed.), Warszawa 2010, p. 516; H. Machińska, *Prawo jednostki do środowiska. Rola Rady Europy w kształtowaniu nowych standardów prawnych*, in: *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, J. Wawrzyniak, M. Laskowska (ed.), Warszawa 2009, pp. 632–633.

²⁵ Judgment of the European Court of Human Rights of 2.11.2006, 59909/00, *Giacomelli v. Italy*, LEX no. 199089.

²⁶ T. Jasudowicz, *Prawa człowieka a ochrona środowiska w ujęciu Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych. Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, in: B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski (eds.), Toruń: Katedra Praw Człowieka Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika.

²⁷ Judgment of the European Court of Human Rights of 9.12.1994, 16798/90, *López Ostra v. Spain*, para. 51.

mechanisms aimed at reducing greenhouse gas emissions. This judgment is of considerable importance because the Court explicitly linked climate protection with the catalogue of human rights, thereby strengthening the normative foundations of the concept of the right to a clean environment as a right subject to protection within the European system of human rights protection.

In the subsequent part of the analysis, particular attention should be devoted to two adopted resolutions concerning the right to a clean, healthy, and sustainable environment²⁸. In 2021, the UN Human Rights Council adopted a resolution recognizing access to a clean, healthy, and sustainable environment as a human right²⁹. This document emphasized the key importance of environmental protection for the enjoyment of other human rights, such as the rights to life, health, water, food, and an adequate standard of living. Although for citizens of developed countries like Poland the lack of access to electricity may seem abstract and remote, for millions of people worldwide, it is an everyday reality. In many countries of the Global South, which play a significant role as exporters of raw materials to wealthier nations, basic energy needs remain unmet. This disproportion in energy access supports the recognition of the right to electricity (especially clean energy) as a fundamental human right. Subsequently, the United Nations General Assembly, in its 2022 resolution, also recognized the right to a clean, healthy, and sustainable environment as a human right and emphasized the interconnection of this right with other rights and with existing international law³⁰.

²⁸ Among the resolutions of the w Rights Council concerning the relationship between human rights and the environment, one may also indicate, *inter alia*, Resolutions 44/7 of 16 July 2020, 45/17 of 6 October 2020, 45/30 of 7 October 2020, and 46/7 of 23 March 2021.

²⁹ UN Human Rights Council Resolution no. 48/13 of 8.10.2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/289/50/PDF/G2128950.pdf?OpenElement> (access: 03.07.2025).

³⁰ United Nations General Assembly Resolution 76/300 of 28 July 2022 on the human right to a clean, healthy, and sustainable environment, UN Doc. A/RES/76/300.

On 23 July 2025, the International Court of Justice issued an advisory opinion concerning states' climate obligations³¹. This opinion is of key significance because it provides a comprehensive and groundbreaking interpretation of norms of international law relating to climate³². In the opinion, the Court unanimously held that all states, regardless of the commitments they have undertaken in this field, should protect the climate on the basis of customary norms of environmental law. The Court also emphasized that "the human right to a clean, healthy and sustainable environment is essential for the enjoyment of other human rights³³", and that states are obliged to prevent significant environmental harm and must cooperate with one another in this regard. In the event of violations, injured states may seek cessation of the wrongful conduct and reparation of damage, and may also pursue climate reparations. The proceedings lasted two and a half years and were the longest in the Court's history. One hundred states and twelve international organizations submitted their positions in this case. Although the opinion is not formally binding, it constitutes a key interpretation of international law in this field and, in practice, should serve as a point of reference for state authorities and other international judicial institutions³⁴.

In its ruling of 25 July 2006, the Constitutional Tribunal³⁵ noted that the energy sector operates within a regulated market. Access to energy resources is crucial for social life, for individuals, and for the sovereignty and independence of the state, and therefore

³¹ International Court of Justice, *Advisory Opinion of 23 July 2025 on the Obligations of States in respect of Climate Change*, General List No. 187, ICJ Reports 2025, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf> (access: 20.02.2026).

³² P. Buras, *Przełomowa opinia MTS w sprawie obowiązków państw związanych ze zmianą klimatu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2026, <https://www.pism.pl/publikacje/przelomowa-opinia-mts-w-sprawie-obowiazkow-panstw-zwiazanych-ze-zmiana-klimatu> (access: 20.02.2026).

³³ International Court of Justice, *Advisory Opinion of 23 July 2025 on the Obligations of States in respect of Climate Change*, General List No. 187, ICJ Reports 2025, op.cit., p. 113.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Judgment of the Constitutional Tribunal of 25.07.2006, P 24/05, OTK-A 2006, no. 7, item 87.

for freedoms and human rights. Control over and access to energy resources create conditions for realizing the common good, as defined in Article 1 of the Constitution. The energy sector constitutes a sphere where various constitutional values and principles interact, including: the freedom of economic activity (Article 22 of the Constitution), the security of citizens and the principle of sustainable national development (Article 5 of the Constitution), as well as the principle of environmental protection (Article 74, paragraphs 1 and 2 of the Constitution).

Under Polish law, reference should be made to the Constitution as the legal act of the highest rank. Turning to the analysis of the right to a clean natural environment under the Constitution, it should be noted that it refers to this issue in Articles 5, 31, 68, 74, and 86. According to Article 74 of the Constitution³⁶, public authorities are obliged to pursue policies ensuring ecological security for both current and future generations, and everyone has the right to information on the state and protection of the environment. Environmental protection is not reserved solely for state authorities, as Article 86 of the Constitution³⁷ establishes that this duty also applies to individuals. Article 74 of the Constitution outlines the following obligations for public authorities: environmental protection, the pursuit of policies ensuring ecological security for present and future generations, and the support of citizens' actions aimed at protecting and improving the state of the environment³⁸. This provision should be interpreted in conjunction with Article 5 of the Constitution, which states that the Republic of Poland shall safeguard its independence and territorial integrity, ensure the freedoms and rights of people and citizens, and the security of its citizens, protect the national heritage, and ensure environmental protection, guided by the principle of

³⁶ *Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997* (Journal of Laws No. 78, item 483 as amended), hereinafter: Constitution.

³⁷ "Everyone is obliged to care for the state of the environment and bears responsibility for its deterioration caused by themselves. The principles of this responsibility are specified by statute".

³⁸ M. Florczak-Wątor, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2nd ed., P. Tuleja (ed.), Warszawa 2023, art. 74.

sustainable development. The issue of ecological security was also addressed by the Constitutional Tribunal in its ruling of 6 June 2006³⁹, in which it recognized that this concept should be understood as “achieving a state of the environment that allows safe habitation and enables its use in a manner that ensures human development”. The Tribunal further concluded that environmental protection is one of the components of ecological security.

Subsequently, it should be noted that provisions concerning environmental protection are also included in Articles 31(3) and 68 of the Constitution. Pursuant to Article 31(3), limitations upon the exercise of constitutional freedoms and rights may be imposed only by statute and only, when necessary, in a democratic state for its security or public order, or for the protection of the environment, public health, public morality, or the freedoms and rights of others. Such limitations may not violate the essence of freedoms and rights. As Piotr Tuleja observes, “the environment referred to in Article 31(3) of the Constitution should be understood broadly, as the natural environment of human beings. It constitutes one of the fundamental constitutional values”⁴⁰. In turn, Article 68(4) of the Constitution establishes the obligation of public authorities to combat epidemic diseases and to prevent negative health consequences resulting from environmental degradation.

3.2. Access to clean energy as a human right

Under international law, there is no instrument of fundamental importance explicitly establishes a universal right to energy. Article 22 of the Universal Declaration of Human Rights provides that everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to the realization – through national effort and international cooperation and in accordance with the organization

³⁹ Judgment of the Constitutional Tribunal of 6.06.2006, K 23/05, OTK-A 2006, no. 6, item 62.

⁴⁰ P. Tuleja in: P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2nd ed., Warszawa 2023, art. 31.

and resources of each State – of the economic, social, and cultural rights indispensable for his or her dignity and the free development of personality. Moreover, Article 25 of the aforementioned instrument recognizes the right of everyone to a standard of living adequate for the health and well-being of themselves and their family.

With regard to EU law, it should be noted that Article 36 of the Charter of Fundamental Rights states that access to services of general economic interest supports the social and territorial cohesion of the Union. Such services also include energy⁴¹. In turn, Article 170 of the Treaty on the Functioning of the European Union provides that the Union shall contribute to the establishment and development of trans-European networks in the energy sector in order to help achieve its objectives and enable Union citizens, economic operators, and regional and local communities to fully benefit from the establishment of an area without internal frontiers.

Under the Constitution, the right to energy has likewise not been expressly recognized. However, reference should again be made to Articles 5 and 74 of the Constitution, which impose an obligation to pursue overarching tasks consisting in shaping and organizing the energy sector in such a way as to ensure broadly understood security (also from the perspective of future generations) in accordance with the principle of sustainable development⁴².

In attempting to define the right to energy, it may be indicated that it is an entitlement to uninterrupted access to energy in a quantity sufficient to meet basic needs, meeting specified quality standards and at an affordable price⁴³. The right to energy has been the subject of discussion in some countries⁴⁴. For some

⁴¹ Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, repealing Directive 2004/17/EC (OJ EU L 243, 2014, p. 94).

⁴² K. Mucha, *Konstytucyjne podstawy pojęcia bezpieczeństwa energetycznego*, "Zeszyty naukowe instytutu administracji AJD w Częstochowie" 2015, no. 11, pp. 99–112.

⁴³ M. Marszałek, *Prawo do energii*, "Państwo i Prawo" 2017, no. 11, pp. 70–84.

⁴⁴ https://www.iit.comillas.edu/documentacion/informetecnico/IIT-21-2371/Moving_forward_on_the_right_to_energy_in_the_EU_Engagement_toolkit.pdf?utm_source (access: 20.02.2026).

advocates, the right to energy serves as a foundation for making political demands on governments and their regulatory activities. An example is the campaign launched in the United Kingdom for an *Energy Bill of Rights*⁴⁵. In part of international legal scholarship, as well as in the positions of non-governmental organizations⁴⁶ and expert studies, there are calls to recognize the right to energy as a component of the international human rights protection system, similarly to other socio-economic rights such as the right to water or food⁴⁷. As one cited statement notes: “Energy is essential for life. [...] It is also indispensable for the protection of a wide range of fundamental human rights. The right of access to energy is, in fact, implicitly embedded in many international treaties and conventions, but the time has come to explicitly articulate and formally declare – with the full support and authority of the UN – that access to modern energy is and shall henceforth be recognized as a fundamental human right⁴⁸”.

The lack of direct regulations, as well as divergent views on protecting those at risk of energy poverty, lead to discussions about the need to create binding legal provisions in an act of law with autonomous normative significance⁴⁹. This view aims to elevate the protection of individuals affected by energy poverty to the level of human rights, which should be legally safeguarded.

Furthermore, it is necessary to address the issue of the right to clean cooking. In low- and middle-income countries, approxi-

⁴⁵ *Fuel Poverty Action, Energy Bill of Rights*, 2015, <http://www.fuelpovertyaction.org.uk/home-alternative/energy-bill-of-rights-2/> (access: 6.07.2025).

⁴⁶ Natural Justice, *The Right to Sustainable Energy*, Natural Justice, <https://naturaljustice.org/the-right-to-sustainable-energy/> (access: 20.02.2026).

⁴⁷ J. Bradbrook, J. Gardam, *Placing Access to Energy Services within a Human Rights Framework*, “Human Rights Quarterly” 2006, vol. 28, no. 2, pp. 389–415, <https://www.semanticscholar.org/paper/Placing-Access-to-Energy-Services-within-a-Human-Bradbrook-Gardam/dbd215ff0ee0a6021b7feb3dc68542181a12f59> (access: 20.02.2026).

⁴⁸ B. Freling, *Energy is a human right*, 2012, <https://www.bobfreling.com/index.php/2012/01/17/energy-is-a-human-right/> (access: 6.07.2025).

⁴⁹ M. Hesselman, A. Varo, S. Laakso, *The Right to Energy in the European Union* (Policy Brief No. 2, June 2019), ENGAGER Energy Poverty Action, <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/09d9e859-13eb-4c32-9629-1007319bdd17/content> (access: 6.07.2025).

mately 3.1 billion people rely on solid fuels – such as wood, charcoal, or agricultural and animal waste – for cooking and heating their homes⁵⁰. Clean cooking aims to promote the use of clean fuels and technologies for meal preparation that are safe for people and less harmful to the environment. Clean cooking is a key target within the framework of sustainable development⁵¹. It should be noted that there are still significant gaps in universal access to clean fuels and technologies for cooking⁵² as in 2022 approximately 2.1 billion people lacked access to safe and clean cooking methods⁵³. Energy poverty, manifested among other things in the inability to cook, leads to severe health and social consequences. A key issue in this regard is household air pollution resulting from open stoves fueled by biomass, including wood and agricultural or animal waste. According to statistics, this phenomenon is responsible for approximately 3.2 million deaths per year⁵⁴.

3.3. Ethical and humane extraction of natural resources

The energy transition has a significant impact on the labor market. It leads to job losses in sectors such as coal mining. However, these effects are not distributed evenly across countries and depend largely on the structure of local labor markets.

⁵⁰ R. Priddle, *World Energy Outlook – Special Report Energy and Air Pollution*, World Energy Outlook – Spec. Rep., 2016.

⁵¹ *Combating energy poverty and ensuring access to modern energy has been included in the United Nations Sustainable Development Goals*, <https://sdgs.un.org/2030agenda> (access: 6.07.2025), Goal 7 aims to “ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all”.

⁵² United Nations, *In Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 19/35; United Nations General Assembly: New York, NY, USA, 2015; Res. 70/1 of 25 September 2015.

⁵³ IEA, IRENA, UNSD, World Bank, WHO, *Tracking SDG 7: The Energy Progress Report*, World Bank: Washington, DC, USA, 2024.

⁵⁴ E. Puzzolo, N. Fleeman, F. Lorenzetti, F. Rubinstein, Y. Li, R. Xing, G. Shen, E. Nix, M. Maden, R. Bresnahan et al., *Estimated health effects from domestic use of gaseous fuels for cooking and heating in high-income, middle-income, and low-income countries: A systematic review and meta-analyses*, “Lancet Respiratory Medicine” 2024, vol. 12, pp. 281–293.

What seems crucial in the context of these considerations are the challenges and human rights violations connected to the extraction of raw materials necessary for the development of low-emission technologies. Respect for human rights should be an indispensable part of the extraction of these resources⁵⁵. As research shows, the protection of human rights fosters the inflow of foreign investment because it contributes to increasing efficiency and effective management⁵⁶. Therefore, it is essential to prioritize addressing the deeply rooted human rights violations in Africa's mining sector, as the scale of these violations cannot be marginalized as a mere side effect of the energy transition.

The literature highlights that land acquisition for resource extraction results in the loss of property and livelihoods and triggers violence⁵⁷. Examples from South Africa, Zimbabwe, and Ghana show that mining activities often lead to forced displacements⁵⁸. The livelihood of local communities typically depends on subsistence farming and fishing. The expansion of the mining industry pushes out these traditional sources of income⁵⁹.

One of the key arguments against the unreflective exploitation of resources in Africa is the loss of human life associated with the

⁵⁵ K. McPhail, C.A. Adams, *Corporate respect for human rights: meaning, scope, and the shifting order of discourse*, in: K. McPhail, J. Ferguson (eds.), "Accounting, Auditing & Accountability Journal" 2016, vol. 29, no. 4, pp. 650–678.

⁵⁶ S.L. Blanton, R.G. Blanton, *Human rights and foreign direct investment: a two-stage analysis*, "Business & Society" 2016, vol. 45, no. 4, pp. 464–485.

⁵⁷ A.A. Debrah, H. Mtegha, F. Cawood, *Social licence to operate and the granting of mineral rights in sub-Saharan Africa: exploring tensions between communities, governments and multinational mining companies*, "Resources Policy" 2018, vol. 56, pp. 95–103.

⁵⁸ S. Bhatasara, *Black granite mining and the implications for the development of sustainability in Zimbabwe: the case of Mutoko communities*, "Environment, Development and Sustainability" 2013, vol. 15, no. 6, p. 1527–1541; E.T. Lawson, G. Bentil, *Shifting sands: changes in community perceptions of mining in Ghana*, "Environment, Development and Sustainability" 2014, vol. 16, no. 1, pp. 217–238.

⁵⁹ T. Madimu, E. Msindo, P. Swart, *Farmer-miner contestations and the British South Africa company in colonial Zimbabwe*, "Journal of Southern African Studies" 2018, vol. 44, no. 5, pp. 793–814.

extraction of raw materials necessary for the energy transition⁶⁰. In some countries, such as the Democratic Republic of the Congo (DRC), children work from an early age in unprotected cobalt mines. In many cases, these mines do not meet any safety standards. Local populations have been inhaling heavy metal-laden dust for years, leading to respiratory diseases. Pollution contaminates rivers, soil, and air, causing the poisoning of food and drinking water.

States bear the primary responsibility for the protection of human rights; however, very few African countries have developed national action plans to implement UN guidelines in the area of business and human rights (in particular the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and the related UN guidance on national action plans)⁶¹. Only Kenya, Uganda, Nigeria, Liberia, and Ghana have developed national action plans in the area of business and human rights among African states⁶². The reasons for permitting human rights violations in Africa's mining industry lie in weak institutions and widespread corruption. Corruption has led to the interests of political elites prevailing over the interests of individuals. Major technology corporations often either lack knowledge of or deliberately ignore the conditions under which resources are extracted. For many people in mining regions, working in extremely dangerous conditions is the only means of survival. The failure of states to fulfill their basic duties in educa-

⁶⁰ <https://www.buinessstechafrika.co.za/mining/2023/02/01/mining-sector-registers-49-fatalities-in-2022-mantashe-calls-it-a-milestone/> (access: 2.02.2026); <https://www.reuters.com/markets/commodities/fatal-cost-rio-tintos-flagship-iron-ore-project-2025-03-12> (access: 2.02.2026). It should be noted that, due to state policies and limitations in transparency, obtaining reliable statistics that accurately reflect the real scale of the problem remains extremely difficult. In many cases, official data are incomplete, selectively reported, or subject to political filtering, which means that the available figures may significantly underestimate the actual situation.

⁶¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *National Action Plans on Business and Human Rights*, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-business/national-action-plans-business-and-human-rights> (access: 20.02.2026).

⁶² Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA), *Press Release 5*, November 2025, <https://www.ihrda.org/2025/11/press-release-5/> (access: 20.02.2026).

tion, healthcare, or decent working conditions results in the mass exploitation of people in the mining sector.

In the Nobel laureates Daron Acemoglu and James Robinson's book *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*⁶³, the authors argue that persistent poverty, inequality, and institutional weakness in many countries stem primarily from extractive political and economic institutions, those serving narrow elites at the expense of the broader society. According to their thesis, rights to freedom, education, and decent working conditions are effectively protected when the state system is based on institutions that guarantee access to power and participation in decision-making processes. In many African countries, however, these institutions were shaped during the colonial period to serve exploitation. Political elites, taking advantage of the underdevelopment of democratic structures, disregard human rights. The protection of human rights in the mining sector would only be possible if there were genuine legal accountability for guaranteed working conditions throughout the entire supply chain.

China bears considerable responsibility for the entire global energy transition process, as it is the undisputed leader in controlling critical resources and technologies at every stage of the supply chains⁶⁴, establishing new levels of resource and technological dependency on third countries⁶⁵. In China's Xinjiang region, 45% of the world's polysilicon – key for solar panel production – is manufactured through forced labor⁶⁶ in so-called “vocational

⁶³ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Warszawa 2013.

⁶⁴ IEA, *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*, Paris 2021, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ad9457cc-f83c-4704-ae78-e993233d481f/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf> (access: 20.02.2026).

⁶⁵ M. Skuza, *Transformacja energetyczna Europy Środkowo-Wschodniej – derusyfikacja i bój o konkurencyjność gospodarczą*, p. 326–327.

⁶⁶ Business & Human Rights Resource Centre, *Report from Sheffield Hallam University reveals significant risks of forced labor in solar supply chains*, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/report-from-sheffield-hallam-university-reveals-significant-risks-of-forced-labor-in-solar-supply-chains/> (access: 20.02.2026).

education camps” for the Uyghur Muslim minority⁶⁷. Uyghurs are similarly exploited in the extraction of China’s lithium, nickel, and copper deposits⁶⁸. According to a report by *Infyos*, 75% of lithium-ion battery suppliers include companies in their supply chains that have been accused of serious human rights violations, most of them based in China⁶⁹. Moreover, China controls 70% of the mining sector in the DRC, with 79% of Congolese cobalt mines owned by Chinese companies⁷⁰. China’s mining activities, linked to low-emission technologies (e.g., rare earth metals, 90% of whose global resources are controlled by China⁷¹), lead to extensive environmental degradation⁷². Serious controversies also arise concerning Chinese end-products in the low-emission energy sector. According to *Financial Times*, British intelligence MI6 suspects and is investigating potential far-reaching surveillance via Chinese renewable energy infrastructure⁷³.

⁶⁷ *China’s rare earth dominance sparks supply chain fears*, BBC News, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-57124636> (access: 13.07.2025).

⁶⁸ *Signs of forced labor found in China’s EV battery supply chain: report*, CNBC, <https://www.cnbc.com/2022/06/22/signs-of-forced-labor-found-in-chinas-ev-battery-supply-chain-report.html> (access: 13.07.2025).

⁶⁹ *Forced and Child Labor Abuses Found in 75% of Lithium-Battery Supply Chains*, WardsAuto, <https://www.wardsauto.com/suppliers/forced-and-child-labor-abuses-found-in-75-of-lithium-battery-supply-chains> (access: 13.07.2025).

⁷⁰ *Child Labor and Forced Labor in the Mining Sector of the Democratic Republic of the Congo: The Cobalt Supply Chain*, U.S. Department of Labor, <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/DRC-FL-Cobalt-Report-508.pdf> (access: 13.07.2025).

⁷¹ *Chiny nacjonalizują metale rzadkie. Pekin wyciąga rękę po 90% światowej podaży*, Energetyka24, <https://energetyka24.com/oze/wiadomosci/chiny-nacjonalizuja-metale-rzadkie-pekin-wyciaga-reke-po-90-swiatowej-podazy> (access: 13.07.2025).

⁷² *China’s Rare Earth Industry Faces Environmental Scrutiny*, The New York Times, <https://www.nytimes.com/2025/07/05/business/china-rare-earth-environment.html> (access: 13.07.2025).

⁷³ *China moves to tighten grip on critical mineral supplies*, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/534eef36-d9ad-4a03-afa1-f87ab03a9b18> (access: 13.07.2025).

4. Summary. Perspectives and recommendations

The process of the energy transition, from the perspective of liberal theory, aims at fostering international cooperation within the framework of international institutions and the norms of international law, ensuring that the parties involved achieve shared economic and environmental benefits while acting for the global common good in the face of increasing interdependence among actors in international relations – both state and non-state actors. The energy transition implies a range of challenges for the protection of human rights. The protection of human rights plays a fundamental role in liberal theory and constitutes the core of every liberal concept. “Rooted in ontological, epistemological, and moral individualism, as well as in the conviction of the primacy and inalienable value of individual freedom, the concept of universal and inalienable rights belonging to every human being remains, from a genetic, doctrinal, and axiological point of view, strictly linked to the political philosophy of liberalism⁷⁴”.

Accordingly, a just energy transition – which is not merely a technological change but a profound socio-economic transformation – should adopt as its overriding goal the minimization of negative impacts on underprivileged and particularly vulnerable social groups. This particularly concerns those who have thus far been excluded from the benefits of the fossil fuel-driven era.

In the age of the energy transition, which is a response to climate change and environmental degradation, one of the greatest challenges is the threat to fundamental human rights: the right to life, security, housing, food, health, water, and a dignified existence. The effects of global warming, including the increased occurrence of extreme weather events, deepen inequalities and most severely affect underdeveloped countries inhabited by societies that have historically been systemically marginalized. On the other hand, the very process of decarbonizing economies also entails numer-

⁷⁴ Ł. Machaj, *Liberalizm a prawa człowieka*, “Przegląd Sejmowy” 2003, no. 6(59), pp. 27–28, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37370/PDF/002.pdf> (access: 13.07.2025).

ous human rights risks on a global scale. The gradual shift away from economies driven by fossil fuels necessitates the phasing out of certain sectors that are economically significant in many parts of the world, such as mining regions. This process threatens workers' rights and necessitates workforce retraining. Increasing the share of low-emission energy sources requires substantial investments, thus exacerbating the phenomenon of energy poverty – a situation where households are economically unable to meet their basic energy needs, which undermines the right to a dignified life for poorer communities and deepens existing inequalities. Equal access to electricity or heat is not universally recognized as a human right and, therefore, is not obligatorily guaranteed by states for their citizens.

The supply chains of resources necessary for the energy transition require vast quantities of materials such as cobalt, nickel, lithium, copper, etc. Given the dynamic development of low-emission technologies, fierce competition persists over competitive advantages at every stage of these supply chains, raising the risk of exploitation of poorer countries by major powers in a manner reminiscent of colonial exploitation. This also poses a high risk of human rights violations in the resource extraction process itself – forced displacements, forced labor, environmental degradation, child labor, and the failure to ensure safe working conditions. An energy transition carried out without properly designed and effectively enforceable legal regulations may lead to the deepening of social inequalities.

The energy transition offers an opportunity to reduce environmental degradation caused by human activity since the Industrial Revolution. It is crucial that this process does not create new inequalities or violations of human rights; therefore, it must be grounded in a coherent normative and institutional framework that consistently links climate policy mechanisms with the respect for and protection of human rights. Such guarantees should not remain merely declaratory but must be effectively implemented and enforced, with states holding themselves and one another accountable through mutual oversight and transparency in the

transformation process. This would compel entities active in the transition process – corporations, energy companies, extractive industries, local communities, and businesses – to respect human rights and care for the environment. A just transition requires a holistic approach, taking into account the respective contributions of individual countries to the current state of the environment and climate, for the benefit of present and future generations. “The Global North – comprising countries that have been at the top of the hierarchy created in previous centuries – takes the lion’s share of wealth, political power, research capabilities, and many other societal advantages. The Global South, home to vastly larger populations historically subjected to colonization and various forms of exploitation, is left with the lion’s share of poverty and pollution⁷⁵”.

The findings of this paper demonstrate three key conclusions regarding the relationship between the energy transition and human rights:

- 1) The social groups most vulnerable to human rights violations in the process of the energy transition are workers in fossil-fuel-related and other high-emission sectors whose previous material well-being depended on the extraction and exploitation of fossil fuels; local communities inhabiting areas of extraction of strategic raw materials essential to the energy transition (mainly in the Global South), who are affected by mining and processing activities and may become subject to a new form of “resource colonialism” and exploitation by wealthier actors; as well as lower-income groups, people affected by energy poverty, and communities in developing countries impacted by rising energy costs. The vulnerability of these groups results from global inequalities, historical marginalization, dependence on a single economic sector, and pressures stemming from geo-economic competition.

⁷⁵ G. Thunberg, *The Climate Book*, p. 537.

- 2) As regards the relationship between the energy transition and human rights, it is complex and multi-level in nature. On the one hand, the energy transition is a necessity for the protection of human rights and for addressing or mitigating problems related to climate change, access to energy, and clean air and environmental conditions. On the other hand, it may itself generate risks, such as the potential increase in energy poverty, exploitation, and environmental degradation. At the international level, human rights function as a normative reference point for the formulation of climate policies. However, states remain the primary actors responsible for balancing climate objectives, security considerations, and the protection of human rights.
- 3) The key challenges to the protection of human rights in the era of the energy transition still include the inadequacy of legal frameworks to address new types of risks associated with the transition, developmental and resource disparities between states and regions, the lack of coherence in international climate policy, and intensifying geopolitical competition, which hinders international cooperation in the fields of climate action and just transition and increases the risk of the emergence of “spheres of influence” and, consequently, the resource exploitation of poorer states.

SUMMARY

Human rights and the energy transition: challenges, prospects, and the importance of a just transition

The energy transition is a dynamic socio-economic process leading to far-reaching changes towards a circular economy, aimed at slowing down anthropogenic climate change and environmental degradation resulting from the industrial history of humanity. Despite its liberal character,

with the overarching goal of improving the living conditions of people and future generations in accordance with the principles of sustainable development, the energy transition also entails a number of challenges for the protection of human rights. The growing industry related to low-emission technologies, particularly in the countries of the Global South, is already contributing to gross violations of fundamental human rights, exacerbating existing inequalities. The purpose of this article is to examine the relationship between the energy transition process and the protection of human rights, taking into account the concept of a just energy transition, which focuses on respect for human dignity and on fair and ethical access to resources.

Keywords: energy transition; global warming; energy and climate policy; human rights; just energy transition

STRESZCZENIE

Prawa człowieka a transformacja energetyczna: wyzwania, perspektywy i znaczenie sprawiedliwej transformacji

Transformacja energetyczna jest dynamicznym procesem społeczno-gospodarczym, prowadzącym do daleko idących zmian w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego, którego celem jest spowolnienie antropogenicznych zmian klimatycznych oraz degradacji środowiska, będących efektem industrialnych dziejów ludzkości. Transformacja energetyczna, pomimo swojego liberalnego charakteru, mającego za nadrzędny cel poprawę warunków życia ludzi i przyszłych pokoleń w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju, implikuje również szereg wyzwań dla ochrony praw człowieka. Rosnący przemysł związany z technologiami niskoemisyjnymi, szczególnie w państwach Globalnego Południa, już dziś przyczynia się do rażącego łamania podstawowych praw człowieka i pogłębiania dotychczasowych nierówności. Celem artykułu jest zbadanie relacji pomiędzy procesem transformacji energetycznej a ochroną praw człowieka, z uwzględnieniem koncepcji sprawiedliwej transformacji energetycznej, która w centrum uwagi stawia poszanowanie godności ludzkiej oraz sprawiedliwy i etyczny dostęp do surowców.

Słowa kluczowe: transformacja energetyczna; globalne ocieplenie; polityka energetyczno-klimatyczna; prawa człowieka; sprawiedliwa transformacja energetyczna

BIBLIOGRAPHY

- Abdel-Sharkawy M., *Fossil fuel extraction and its environmental impact*, "International Journal of Geography, Geology and Environment" 2022.
- Acemoglu D., Robinson J.A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Warsaw, 2013.
- Bhathasara S., *Black granite mining and the implications for the development of sustainability in Zimbabwe: the case of Mutoko communities*, "Environment, Development and Sustainability" 2013.
- Blanton S.L., Blanton R.G., *Human rights and foreign direct investment: a two-stage analysis*, "Business & Society" 2016.
- Bradbrook J., Gardam J., *Placing Access to Energy Services within a Human Rights Framework*, "Human Rights Quarterly" 2006.
- Debrah A.A., Mtegha H., Cawood F., *Social licence to operate and the granting of mineral rights in sub-Saharan Africa: exploring tensions between communities, governments and multinational mining companies*, "Resources Policy" 2018.
- Florczak-Wątor M., in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2nd ed., ed. P. Tuleja, Warsaw, 2023.
- Galicki Z., *Prawa człowieka i ochrona środowiska*, in: *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, eds. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warsaw, 2013.
- Garlicki L., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, vol. 1, ed. L. Garlicki, Warsaw, 2010.
- Garlicki L., Derlatka M., in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, vol. 2, 2nd ed., ed. M. Zubik, Warsaw, 2016.
- Hesselman M., Varo A., Laakso S., *The Right to Energy in the European Union*, Policy Brief No. 2, June 2019.
- IPCC, *Summary for Policymakers*, in: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. H. Lee, J. Romero, Geneva, 2023.
- Jasudowicz T., *Prawa człowieka a ochrona środowiska w ujęciu Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych*, in: *Prawa człowieka a ochrona środowiska. Wspólne wartości i wyzwania*, eds. B. Gronowska et al., Toruń, 2018.
- Kamiński I.C., *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?*, in: *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, ed. A. Wróbel, Warsaw, 2009.

- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, "Państwo i Prawo" 2012.
- Kuźniar D., *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021.
- Lawson E.T., Bentil G., *Shifting sands: changes in community perceptions of mining in Ghana*, "Environment, Development and Sustainability" 2014.
- Lelieveld J., Pozzer A., Pöschl U., Fnais M., Haines A., Münzel T., *Global mortality from outdoor fine particle pollution generated by fossil fuel combustion: Results from GEOS-Chem*, "Environmental Research", 2021.
- Machaj Ł., *Liberalizm a prawa człowieka*, "Przegląd Sejmowy" 2003.
- Madimu T., Msindo E., Swart P., *Farmer-miner contestations and the British South Africa Company in colonial Zimbabwe*, "Journal of Southern African Studies" 2018.
- Marszałek M., *Prawo do energii*, "Państwo i Prawo" 2017.
- McPhail K., Adams C.A., *Corporate respect for human rights: meaning, scope, and the shifting order of discourse*, "Accounting, Auditing & Accountability Journal" 2016.
- Pietraś M., *Reżimy międzynarodowe: czyli wartości, normy i instytucje w jednym*, "Prace Towarzystwa Studiów Międzynarodowych" 2016.
- Priddle R., *World Energy Outlook – Special Report: Energy and Air Pollution*, 2016.
- Puzzolo E. et al., *Estimated health effects from domestic use of gaseous fuels for cooking and heating in high-income, middle-income, and low-income countries: A systematic review and meta-analyses*, "Lancet Respiratory Medicine" 2024.
- Ritchie H., Rosado P., *Electricity Mix*, *Our World in Data*, 2020.
- Ritchie H., Rosado P., *Energy Mix*, 2020.
- Skuza M., *Transformacja energetyczna Europy Środkowo-Wschodniej – derusyfikacja i bój o konkurencyjność gospodarczą*, "FactaSimionidis" 2024.
- Thunberg G., *The Climate Book*, Warsaw, 2023.
- Webb S., *Fossil fuels and environmental degradation*, 2017.
- Yergin D., Orszag P., Arya A., *The Troubled Energy Transition*, "Foreign Affairs" 2025.

Dawid Daniluk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn

dawid.daniluk@uwm.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3901-8764>

Aspekty finansowo-prawne funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Kilka uwag na tle efektywności systemu

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.017>

1. Wprowadzenie

W Polsce działa prawie 1500 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zlokalizowanych na obszarze powiatów oraz miast na prawach powiatu¹. Od początku funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy istnieje problem z jego efektywnością². W 2024 r. w każdym punkcie udzie-

¹ Zob. S. Płażek, *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej*, w: *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2016, s. 290–309; K. Bandarzewski, *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, w: *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 17–35; B. Przywora, *Normatywny model przedśądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019, s. 359–363.

² <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/pomoc-prawna-nieodplatna-potrzebuje-pomocy.html> (dostęp: 11.07.2025 r.); por. M. Świ-

lono średnio 336 świadczeń, przy czym punkty te działają w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie z wyjątkiem dni ustawowo wolnych od pracy. Biorąc pod uwagę liczbę dni roboczych w 2024 r. i to, że usługa nie trwa zazwyczaj dłużej niż godzinę, można skonstatować, że możliwości punktów zostały wykorzystane w ok. 30%. Przy ustalaniu liczby punktów stosuje się kryterium ludnościowe³. Mając na względzie, że wyraźnie zarysowuje się przestrzenne zróżnicowanie popytu na usługi świadczone w punktach⁴, należy zastosować inny algorytm podziału punktów, którym może być jednolita norma poradnicza, uzależniająca liczbę punktów przypadających na powiat od liczby zrealizowanych na jego obszarze świadczeń z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Celem badawczym niniejszej pracy jest analiza algorytmu ustalania liczby punktów w kontekście efektywności systemu nieodpłatnej pomocy. Tezą badawczą pracy jest przyjęcie założenia, że liczba utworzonych punktów jest nieadekwatna do zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc, a ustalanie tej liczby na podstawie kryterium ludnościowego skutkuje nieefektywnością systemu. W sfalsyfikowaniu lub potwierdzeniu sformułowanej tezy badawczej pomocne będą następujące pytania:

1. W jaki sposób ustalana jest liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego?
2. Czy popyt na usługi świadczone w ramach systemu nieodpłatnej pomocy jest przestrzennie zróżnicowany, czy jednolity?
3. Czy środki publiczne są wydatkowane w sposób powiązany z liczbą udzielanych przez wykonawców świadczeń?

stak, *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone z zakresu administracji publicznej. Wybrana problematyka*, w: *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021, s. 249.

³ Zob. A. Rogacka-Łukasik, *Zakres zastosowania regulacji prawnej o nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16, s. 298–299.

⁴ Zob. M. Araszkiewicz, W. Florczak, W. Grabowski, J. Winczorek, *Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna*, red. W. Florczak, Kraków 2021, s. 498.

W opracowaniu posłużono się metodą formalno-dogmatyczną, historyczno-prawną oraz statystyczną.

2. Organizacja systemu nieodpłatnej pomocy

Zasady funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy reguluje ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁵. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane „przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie” (art. 8 ust. 1 u.n.p.p.). System nieodpłatnej pomocy finansowany jest „z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom” (art. 19 ust. 1 u.n.p.p.).

Połowę punktów powiat powierza do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacjom pozarządowym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁶. Na każdy powiat przypadają co najmniej dwa punkty. W takim przypadku prowadzenie jednego z nich powierza się adwokatom lub radcom prawnym, a prowadzenie drugiego – organizacji pozarządowej z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeśli na powiat przypadają trzy punkty, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie dwóch z nich, z których jeden przeznacza się na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a drugi na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Połowa punktów powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej jest przeznaczona na

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1534; dalej: u.n.p.p.

⁶ Na temat zakresu przedmiotowego i podmiotowego nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6, s. 9–17.

świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeśli liczba punktów powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej jest nieparzysta, mniejszą o jeden liczbę punktów przeznacza się na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a większą na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Warto odnotować, że jeżeli ze strony wspólnoty samorządowej wystąpi taka potrzeba, starosta jest uprawniony, po uzyskaniu aprobaty od wojewody, do przeznaczenia większej liczby punktów na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w ramach punktów powierzonych organizacji pozarządowej (art. 11 ust. 1–1d u.n.p.p.). Takiej możliwości nie ma w odniesieniu do punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Organizacje pozarządowe wybierane są corocznie w otwartych konkursach ofert, przeprowadzanych jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 2 u.n.p.p.). W przypadku gdy na konkurs nie wpłynie żadna oferta na prowadzenie punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego albo żadna z przedłożonych ofert nie spełni wymogów konkursowych „w części dotyczącej świadczenia w punkcie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie wszystkich punktów z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej” (art. 11 ust. 2b u.n.p.p.)⁷.

W punktach powierzonych do prowadzenia radcom prawnym i adwokatom wykonawcy wskazywani są przez samorządy zawodowe. Powiaty zawierają corocznie z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi ze względu na siedzibę władz danego powiatu porozumienia dotyczące świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu (art. 10 ust. 1 u.n.p.p.).

W literaturze wskazuje się, że zastosowane rozwiązania legislacyjne można określić mianem mieszanego systemu nieodpłatnej

⁷ Na temat otwartych konkursów ofert zob. szerzej D. Daniluk, *Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 4, s. 91–102.

pomocy, który występuje również w innych państwach europejskich, np. w Chorwacji⁸.

3. Metodologia ustalania liczby punktów nieodpłatnej pomocy

Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.n.p.p. na każdy powiat przypada liczba punktów odpowiadająca mnożnikowi, o którym stanowi art. 20 ust. 4 u.n.p.p. Według tego przepisu „mnożnik oblicza się w ten sposób, że liczbę mieszkańców powiatu, przyjętą według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, dzieli się przez 25 000, z tym że nie może on być mniejszy niż 2 i większy niż 35. Mnożnik wyrażony liczbą niecałkowitą zaokrągla się do liczby całkowitej w górę, jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest równa lub wyższa niż 5, albo w dół – jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest niższa niż 5”. W związku z tym należy wskazać, że liczba punktów w danym powiecie nie może być mniejsza niż dwa i większa niż 35⁹.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy podkreślano, że efektywna realizacja założeń ustawy wymaga, aby w każdym powiecie działały co najmniej dwa punkty nieodpłatnej pomocy. Takie rozwiązanie miało na celu zarówno ułatwienie osobom uprawnionym dostępu do usług, jak i ograniczenie ryzyka wystąpienia konfliktu interesów, szczególnie w mniejszych powiatach, w których funkcjonowałyby tylko jeden punkt. Ze względu na znaczne różnice w liczbie mieszkańców między poszczególnymi powiatami i miastami na prawach powiatu – od 20 891 w powiecie sejneńskim, 22 204 – w powiecie bieszczadzkim, 23 693 – w powiecie węgorzewskim (trzy najmniejsze) do 711 332 – w m. Łodzi, 758 992 – w m. Krakowie, 1 724 404 – w m.st. Warszawie (trzy największe) – uznano, że dwa

⁸ Zob. M. Świstak, *Kierunki rozwoju systemu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce. Kilka uwag na tle propozycji zmian legislacyjnych*, w: *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2023, s. 236.

⁹ Zob. O. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019, s. 198.

punkty wystarczą, aby zapewnić efektywny dostęp do usług w 20% najmniejszych powiatów. Liczbę mieszkańców w powiecie łaskim, zamykającym grupę 20% najmniejszych powiatów, podzielono przez dwa, uzyskując wartość 25 344, czyli ok. 25 tysięcy. Liczba ta stała się podstawą do obliczenia tzw. mnożnika, czyli wskaźnika pozwalającego określić liczbę punktów nieodpłatnej pomocy w pozostałych powiatach. W przypadku największego powiatu – m.st. Warszawy – biorąc pod uwagę istniejącą już sieć poradnictwa, ograniczono liczbę punktów do 35, pomimo że jest to najbardziej zaludnione miasto w Polsce¹⁰. Praktyka wskazuje, że w Warszawie istnieje stosunkowo duże zapotrzebowanie na nieodpłatną pomoc. W 2024 r. we wszystkich stołecznych punktach wykonano łącznie 18 077 usług (stanowi to ok. 30% wszystkich usług odnotowanych w województwie mazowieckim), co daje średnią na poziomie 516 świadczeń na punkt. Z drugiej strony w trzech najmniejszych powiatach średnia liczba świadczeń na punkt wahała się od 184,5 w powiecie sejneńskim do 232 w powiecie węgorzewskim. W powiecie bieszczadzkim średnia liczba wykonanych usług wyniosła niecałe 200. Dysproporcje pomiędzy ww. jednostkami samorządu terytorialnego są zatem bardzo duże, zarówno biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców przypadających na punkt, jak i liczbę zrealizowanych świadczeń. W odniesieniu do danych ludnościowych zawartych w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy należy wskazać, że pod względem podziału punktów w jeszcze większym stopniu uległy one zmianie na niekorzyść Warszawy, gdyż według danych Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 31 grudnia 2023 r. liczba jej mieszkańców wynosiła 1 861 599, natomiast liczba osób zamieszkujących ww. powiaty spadła, nawet o ponad 2000 osób w przypadku powiatu sejneńskiego, gdzie oscylowała na poziomie 18 645¹¹. W związku z powyższym na koniec 2023 r. na stołeczny punkt przypadało ponad 53 000 warszawiaków, a w powiecie sejneńskim niewiele ponad 9 000 mieszkańców.

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, druk nr 3338, s. 26–27, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338> (dostęp: 1.07.2025 r.).

¹¹ <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/wysokosc-dotacji-i-liczba-punktow-w-poszczegolnych-powiatach---podzial-na-rok-2025> (dostęp: 16.07.2025 r.).

Mechanizm ustalania tzw. mnożnika był poddawany krytyce na etapie procesu legislacyjnego przez niektóre samorządy powiatowe. Wskazywano, że punkty wyznaczane są „niezależnie od zamożności lub rozmiarów biedy na danym terenie, a także od jego powierzchni”¹². Hubert Izdebski zwraca uwagę, że 16% powiatów liczy mniej niż 50 000 mieszkańców, w tym pięć z nich liczy poniżej 30 000 mieszkańców. Niektóre powiaty nie pasują zatem do przyjętego algorytmu¹³. Jak wskazano wyżej, w najmniejszych powiatach jeden punkt przypada na ok. 10 000 mieszkańców. Niektórzy przedstawiciele nauki postrzegają uprzywilejowanie najmniejszych powiatów jako zmierzające do niwelowania nierówności w dostępie do nieodpłatnej pomocy¹⁴. W obliczu nieefektywności punktów wydaje się, że należy jednak wypracować inny model ustalania liczby punktów w powiecie, oparty na faktycznym zapotrzebowaniu na usługi w nich świadczone. W literaturze zwracano już uwagę na ten problem, wskazując, że „o ile *a priori* decyzja o przyjęciu ludnościowego kryterium alokacji nie powinna być obiektem krytyki, o tyle zachowanie *status quo* w przydziale środków *a posteriori*, wobec ewidentnych dowodów przestrzennego zróżnicowania popytu, byłoby z punktu widzenia rachunku ekonomicznego błędem”¹⁵. W tym miejscu należy odnotować, że podstawą ustalenia wysokości dotacji na realizację zadań publicznych jest kwota bazowa. Kwota dotacji stanowi dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej i mnożnika, a do obliczenia mnożnika stosuje się kryterium liczby mieszkańców¹⁶.

¹² Zob. B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 98.

¹³ Zob. H. Izdebski, *Free legal aid – a delegated task of district governments*, w: *Free legal aid, theory, legal basis and practice. European standards*, red. M. Grzybowski, B. Przywora, A. Syryt, Berlin 2024, s. 128.

¹⁴ Zob. A. Deryng-Dziuk, *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizację pozarządową jako zadanie publiczne w świetle wybranych zasad Konstytucji RP*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 228.

¹⁵ M. Araszkiewicz, W. Florczak, W. Grabowski, J. Winczorek, op.cit., s. 498.

¹⁶ Zob. D. Daniluk, *Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2024, nr 3, s. 105.

4. Jednolita norma poradnicza

Podobne rozwiązanie jak w przypadku ustalania liczby mandatów w okręgach wyborczych na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa w wyborach do Sejmu RP¹⁷ można przyjąć przy podziale punktów na obszarze państwa, stosując jednolitą normę poradniczą (JNP). Liczbę punktów w skali Polski obliczałoby się przez podzielenie całkowitej liczby świadczeń udzielonych w ramach systemu w określonym odcinku czasowym, np. na przestrzeni 12 kolejnych miesięcy, przez JNP. Następnie taką samą metodą byłby dokonywany podział punktów pomiędzy poszczególne województwa, a w dalszej kolejności powiaty i miasta na prawach powiatu. Całkowita liczba udzielonych świadczeń w danym województwie zostałaby podzielona przez JNP. Analogicznie w jednostkach samorządu terytorialnego. W ten sposób premiuowane byłyby jednostki, w których udziela się większej liczby usług niż w innych, a zatem te, w których istnieje większe zapotrzebowanie na świadczenie nieodpłatnej pomocy. Przedstawione rozwiązanie pozwoliłoby na znaczące ograniczenie

¹⁷ Zgodnie z art. 202 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 365): „Ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych, z uwzględnieniem [...] następujących zasad:

- 1) ułamki liczby mandatów posłów wybieranych w okręgach wyborczych równe lub większe od $\frac{1}{2}$, jakie wynikną z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej;
- 2) jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt 1, liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych przewyższa liczbę wynikającą z przepisu art. 193 [do Sejmu wybiera się 460 posłów – przyp. autora], mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest najmniejsza. W przypadku gdy liczba posłów jest mniejsza od wynikającej z przepisu art. 193, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest największa”. Mechanizm ustalania liczby mandatów na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa w przystępny sposób wyjaśnia Stanisław Gebethner, zob. idem, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 209–210.

zjawiska tzw. pustych dyżurów, czyli sytuacji, w których wykonawca oczekuje na klienta bez świadczenia usług. Jednocześnie zapewniono by równy dostęp do nieodpłatnej pomocy, a liczba punktów byłaby dostosowana do rzeczywistych potrzeb społecznych.

Należy wziąć pod uwagę, że w niektórych powiatach liczba udzielonych świadczeń może plasować się poniżej ustalonej JNP. W związku z powyższym, podobnie jak w wyborach do Sejmu RP, w których określa się minimalną liczbę posłów wybieranych w okręgu wyborczym, należy przyjąć, że w powiecie należy utworzyć co najmniej jeden punkt.

W poniższej tabeli zaprezentowano liczbę punktów, liczbę udzielonych świadczeń oraz średnią liczbę wykonanych usług w punkcie w poszczególnych województwach w 2024 r. Potencjalną liczbę punktów obliczono w sposób przedstawiony powyżej, ustalając jednolitą normę poradniczą na poziomie 500. Po podzieleniu 499 812 udzielonych świadczeń przez jednolitą normę poradniczą uzyskujemy iloraz wielkości 999,62. Zaokrąglamy go w górę do liczby całkowitej i otrzymujemy potencjalną liczbę punktów na obszarze Polski – 1000. Po dokonaniu obliczeń w odniesieniu do wszystkich województw i po zaokrągleniu w górę do liczby całkowitej reszt po przecinku równych lub większych od połowy suma otrzymanych ilorazów dała liczbę 999. Nadwyżkowy punkt przydzielono województwu łódzkiemu, ponieważ iloraz liczby udzielonych świadczeń i JNP wykazał w tym województwie największą resztę.

Tabela 1. Zestawienie liczby punktów w 2024 r. z potencjalną liczbą punktów przy założeniu, że kryterium alokacji stanowi liczba udzielonych świadczeń

Województwo	Liczba punktów	Liczba udzielonych świadczeń	Średnia liczba udzielonych świadczeń w punkcie	Iloraz liczby udzielonych świadczeń i JNP	Potencjalna liczba punktów
Dolnośląskie	114	36 303	318	72,60	73
Kujawsko-pomorskie	84	27 885	332	55,77	56

Tabela 1. Zestawienie... cd.

Województwo	Liczba punktów	Liczba udzielonych świadczeń	Średnia liczba udzielonych świadczeń w punkcie	Iloraz liczby udzielonych świadczeń i JNP	Potencjalna liczba punktów
Lubelskie	80	26 546	332	53,09	53
Lubuskie	41	12 228	298	24,45	24
Łódzkie	98	31 735	324	63,47	64
Małopolskie	137	45 451	332	90,90	91
Mazowieckie	182	59 786	328	119,57	120
Opolskie	36	11 078	308	22,15	22
Podkarpackie	85	25 296	298	50,59	51
Podlaskie	49	12 995	265	25,99	26
Pomorskie	95	35 730	376	71,46	71
Śląskie	175	68 228	390	136,45	136
Świętokrzyskie	48	17 703	369	35,41	35
Warmińsko-mazurskie	60	19 960	333	39,92	40
Wielkopolskie	137	45 351	331	90,70	91
Zachodniopomorskie	68	23 357	346	46,71	47
Razem	1489	499 812	336	999,62	1000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁸.

Z przedstawionej tabeli wynika, że popyt na nieodpłatną pomoc w poszczególnych województwach jest bardzo zróżnicowany. Średnia udzielonych w punktach świadczeń waha się od 265 w województwie podlaskim do 390 w województwie śląskim. Rozbieżności w skali wykonanych usług są również bardzo duże pomiędzy poszczególnymi punktami. Na przykład w województwie opol-

¹⁸ Zob. Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2024, s. 10.

skim w 2023 r. największe zainteresowanie nieodpłatną pomocą odnotowano w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w Opolu – 614 świadczeń, a najmniejsze w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w powiecie głubczyckim – 57 świadczeń. Najwyższą średnią liczbę wykonanych usług zarejestrowano w powiecie brzeskim – 424, a najniższą w powiecie opolskim – 188¹⁹ (zaokrąglono do pełnych dziesiątek). W skali kraju są również punkty, w których odnotowuje się ponad 1000 udzielonych świadczeń, np. w Warszawie w 2024 r.²⁰ Większe zainteresowanie nieodpłatną pomocą występuje w dużych ośrodkach miejskich „niż w mniejszych miejscowościach”²¹. W związku z powyższym należy wskazać, że liczba punktów w powiecie nie powinna być uzależniona od liczby mieszkańców, ale od popytu na świadczone usługi²².

5. Zakończenie

Przeprowadzone badania wskazują, że istnieją nieskomplikowane mechanizmy pozwalające na dostosowanie podaży (liczby punktów) do zapotrzebowania na usługi z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zaproponowany wariant JNP na poziomie 500 usług pozostaje kwestią do dyskusji. Niemniej jednak wielkość ta wydaje się optymalna, gdyż obecna efektywność punktów kształtuje się na poziomie 30%. W badanym wariancie potencjalna liczba punktów zmalałaby o ok. 30%. Likwi-

¹⁹ Zob. D. Daniluk, *Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Casus województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 7–8, s. 124, 126.

²⁰ Zob. *Ocena*, s. 60.

²¹ A. Jakubiak-Mironczuk, *Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3, s. 54–55; por. *Ocena*, s. 60; P. Ostaszewski, *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego w Polsce w przekroju powiatów – ujęcie statystyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2026, nr 1, s. 2 i n.

²² Zob. M. Araszkiewicz, W. Florczak, W. Grabowski, J. Winczorek, op.cit., s. 484.

dadca części punktów pozwoliłaby przekierować przeznaczone na funkcjonowanie systemu środki na działalność pozostałych punktów. Dzięki temu środki publiczne miałyby szansę być wydatkowane w sposób efektywny i gospodarny. Wykonawcy otrzymywaliby wynagrodzenie za faktycznie wykonaną pracę, a nie w głównej mierze za gotowość do jej świadczenia. Ten drugi aspekt jest często podnoszony jako argument przeciwko podwyższaniu finansowania systemu. Należy jednak odnotować, że obciążenie punktów w skali kraju jest bardzo nierównomierne, a wynagrodzenie wykonawców jest niezależne od liczby udzielonych świadczeń. Zmiana wskaźnika ustalania liczby punktów pozwoliłoby zniwelować zróżnicowanie w liczbie wykonywanych usług w poszczególnych punktach.

STRESZCZENIE

Aspekty finansowo-prawne funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Kilka uwag na tle efektywności systemu

W Polsce działa ok. 1500 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, jednak ich efektywność jest niska. W 2024 r., podobnie jak w poprzednich latach, ich możliwości zostały wykorzystane jedynie w ok. 30%. Obecny algorytm podziału punktów, oparty na kryterium liczby mieszkańców, należy uznać za niewłaściwy. Liczba punktów nieodpłatnej pomocy w poszczególnych powiatach jest często nieadekwatna do rzeczywistych potrzeb. Rozwiązaniem tego problemu jest zastosowanie wskaźnika opartego na liczbie wykonanych świadczeń. Poprawi to efektywność oraz gospodarność wydatkowania środków publicznych. Zmniejszenie liczby punktów pozwoli na alokację zaoszczędzonych środków do punktów, w których istnieje faktyczne zapotrzebowanie na nieodpłatną pomoc, co zapewni lepsze wykorzystanie zasobów i sprawiedliwsze wynagradzanie wykonawców.

Słowa kluczowe: efektywność; punkt nieodpłatnej pomocy prawnej; punkt nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; powiat

SUMMARY

Financial and legal aspects of the operation of free legal aid and free civic counseling points: selected remarks in the context of system effectiveness

In Poland, there are approximately 1,500 free legal aid and free civic counseling points, but their efficiency remains low. In 2024, as in previous years, their capacity was utilized at only around 30%. The current method of allocating these points, based on population size, should be considered inadequate. The number of aid points in individual districts often fails to reflect actual needs. A viable solution is to adopt an indicator based on the number of services actually provided. This would improve both efficiency and the cost-effectiveness of public spending. Reducing the number of points would allow savings to be redirected to areas with real demand for free assistance, ensuring better use of resources and fairer remuneration for service providers.

Keywords: efficiency; free legal aid point; free civic counseling point; district

BIBLIOGRAFIA

- Araszkiewicz M., Florczak W., Grabowski W., Winczorek J., *Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna*, red. W. Florczak, Kraków 2021.
- Bandarzewski K., *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, w: *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2017.
- Daniluk D., *Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Casus województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 7–8.
- Daniluk D., *Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2024, nr 3.
- Daniluk D., *Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 4.

- Deryng-Dziuk A., *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizację pozarządową jako zadanie publiczne w świetle wybranych zasad Konstytucji RP*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Hałub-Kowalczyk O., *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019.
- Izdebski H., *Free legal aid – a delegated task of district governments*, w: *Free legal aid, theory, legal basis and practice. European standards*, red. M. Grzybowski, B. Przywora, A. Syryt, Berlin 2024.
- Jakubiak-Mironczuk A., *Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3.
- Ostaszewski P., *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego w Polsce w przekroju powiatów – ujęcie statystyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2026, nr 1.
- Paxford B., Rynkun-Werner R., Wasylkowska-Michór M., *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Plażek S., *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej*, w: *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2016.
- Przywora B., *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.
- Rogacka-Łukasik A., *Zakres zastosowania regulacji prawnej o nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16.
- Świstak M., *Kierunki rozwoju systemu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce. Kilka uwag na tle propozycji zmian legislacyjnych*, w: *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2023.
- Świstak M., *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone z zakresu administracji publicznej. Wybrana problematyka*, w: *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021.
- Wegner J., Wróblewski B., *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6.

Christophe Gaie

Jean Moulin Lyon 3 University, France

christophe.gaie@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8252-5278>

Miroław Karpiuk

University of Warmia and Mazury, Olsztyn

mirosław.karpiuk@uwm.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7012-8999>

Claudio Melchior

University of Udine, Italy

claudio.melchior@uniud.it

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6124-4717>

Artificial intelligence in the sphere of security

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.018>

The growing potential of artificial intelligence may give rise to significant consequences for state security. Therefore, numerous states have been engaged in the development of various applications of artificial intelligence (AI) for military purposes. Artificial intelligence is currently employed in the sphere of information operations, collecting and analyzing intelligence data, logistics, and in fully or partly autonomous vehicles. It is also included in military operations¹.

¹ A.K. Olech, A. Lis, *Technologia i terroryzm. Sztuczna inteligencja w dobie zagrożeń terrorystycznych*, Warszawa 2024, p. 16.

As a matter of fact, AI is increasingly utilized for real-time battlefield operations. This includes tasks such as object detection by radars, locating underwater mines, and enhancing cyberdefense. AI algorithms can analyze data to identify and track threats much faster and more accurately than humans, significantly improving situational awareness and response times. Furthermore, research is ongoing in bioinspired AI robots designed for the battlefield, capable of autonomous navigation and coordinated actions, potentially reducing risks to human soldiers².

Security is defined as a condition in which individuals, communities, organisations, or states are properly protected against threats that might compromise their well-being, integrity, and survival. This refers to protection against physical threats and to the provision of economic, social, political or environmental conditions which allow stable functioning³. Security is a domain which is of great importance to the state, society and its individual members as well⁴. It constitutes a fundamental need of every human being, and a necessary condition for them to survive and develop, with everyone having the right to enjoy security. Security is involved in every aspect of human life⁵.

² M. Bistrón, Z. Piotrowski, *Artificial Intelligence Applications in Military Systems and Their Influence on Sense of Security of Citizens*, "Electronics" 2021, No. 7, p. 871, doi: 10.3390/electronics10070871.

³ K. Kaczmarek, *Wpływ zmian klimatycznych na bezpieczeństwo*, "Journal of Modern Science" 2024, No. 4, p. 412.

⁴ M. Czuryk, *Bezpieczeństwo jako dobro wspólne*, "Zeszyty Naukowe KUL" 2018, No. 3, p. 15.

⁵ A. Pieczywok, *Cyberprzestrzeń i dydaktyka cyfrowa na rzecz bezpieczeństwa człowieka*, "Cybersecurity and Law" 2024, No. 2, p. 95. For additional information about security, refer to: Z. Werra, K. Kaczmarek, M. Polak, *Contemporary Dimension of Cultural Security*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2025, No. 4, pp. 83–99, doi: 10.17951/sil.2025.34.4.83-99; M. Karpiuk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2019, No. 1, p. 185–194, doi: 10.17951/sil.2019.28.1.185-194; M. Czuryk, *Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2023, No. 5, pp. 43–52, doi: 10.17951/sil.2023.32.5.43-52; K. Kaczmarek, E.M. Włodyka, M. Czuryk, *The Status of Government Administration Management in the Sphere of Crisis Management*, "Prawo i Więź" 2025, No. 6, pp. 655–670, doi: 10.36128/48wmzt46; M. Czuryk, *Jurisdiction of the Voivode in the Field of Crisis Management*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2025, No. 2, p. 87–98,

The emergence of AI facilitates the adoption of measures that safeguard societies and individuals in numerous domains. For instance, a wide range of AI-powered systems are being explored for crime prediction, enabling law enforcement to allocate resources more effectively and potentially prevent criminal activity before it occurs⁶. Border security is also significantly enhanced by AI through facial recognition and automated threat detection systems, strengthening national security⁷. Furthermore, AI has the potential to significantly improve disaster response by providing more accurate predictions, enabling faster evacuation and more efficient resource deployment⁸. These advancements demonstrate the expanding role of AI in safeguarding communities and strengthening overall security.

The European Union legislator defines artificial intelligence as a machine-based system that is designed to operate with varying levels of autonomy and that may exhibit adaptiveness after deployment, and that (for explicit or implicit objectives) infers, from the input it receives, how to generate outputs that can influence physical or virtual environments⁹. The term “artificial intel-

doi: 10.17951/sil.2025.34.2.87-98; K. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo państwa wobec współczesnych zagrożeń*, „Prawo i Więź” 2025, No.5, p. 567–580, doi: 10.36128/PRIW.VI58.1382.

⁶ F. Dakalbab, M.A. Talib, O.A. Waraga, A.B. Nassif, S. Abbas, Q. Nasir, *Artificial intelligence & crime prediction: A systematic literature review*, “Social Sciences & Humanities Open” 2022, No. 1, p. 100342, doi: 10.1016/j.ssaho.2022.100342; V. Mandalapu, L. Elluri, P. Vyas, N. Roy, *Crime Prediction Using Machine Learning and Deep Learning: A Systematic Review and Future Directions*, “IEEE” 2023, No. 11, p. 60153–60170, doi: 10.1109/ACCESS.2023.3286344. On the subject of methods for solving problems arising in connection with the development of artificial intelligence, see: L. Bolc, J. Cytowski, *Search methods for artificial intelligence*, San Diego 1992.

⁷ T. Ige, A. Kolade, O. Kolade, *Enhancing Border Security and Countering Terrorism Through Computer Vision: A Field of Artificial Intelligence*, in: *Data Science and Algorithms in Systems*, R. Silhavy, P. Silhavy, Z. Prokopova (eds.), Cham 2023, doi: 10.1007/978-3-031-21438-7_54.

⁸ W. Sun, P. Bocchini, B.D. Davison, *Applications of artificial intelligence for disaster management*, “Nat Hazards” 2020, No. 103, pp. 2631–2689, doi: 10.1007/s11069-020-04124-3.

⁹ Article 3 (1) of Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intel-

ligence” (AI) embraces all software or hardware components that enable machine learning, computer vision, understanding, generation and processing of natural language or robotics. Through it, machines not only collect and analyze information about the surrounding environment, but also take action with a view to reaching the expected objective. Based on observations and experience, some AI systems will be able to adapt their behaviour to the surroundings and act autonomously¹⁰. However, the Artificial Intelligence Act does not apply if AI systems are placed on the market, put into service, or used with or without modification of such systems solely for military, defence or national security purposes, regardless of which type of entity is carrying out those activities. Given the above, if specified AI systems are not used solely for the purpose of providing security (including military security) but also for other types of activities, they fall within the scope of the Act, as its objective is to enhance the functioning of the internal market and to promote the uptake of human centric and trustworthy artificial intelligence. Therefore, in certain cases, it will determine artificial intelligence operations in the sphere of security. Legislators (including at the European Union level) should regulate the issues of applying artificial intelligence in the sphere of security, which would allow improved protection against threats, including those that may disrupt the proper functioning of the EU internal market or of individual states, thus compromising their security.

To be more specific, we can illustrate an application of the AI Act for facial recognition software¹¹. This usage may be classified

ligence Act) (OJ EU L 2024/1689). At the European level, an approach that assumes human supremacy over artificial intelligence has been adopted; M. Dziedzic, *Zastosowanie systemów sztucznej inteligencji we współczesnej bankowości*, “Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2022, No. 1, p. 76.

¹⁰ K. Kaczmarek, *Sztuczna inteligencja*, in: *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, K. Chałubińska-Jentkiewicz (ed.), Warszawa 2024, pp. 251–252. For additional information about artificial intelligence, refer to: K. Różanowski, *Sztuczna inteligencja: rozwój, szanse i zagrożenia*, “Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki” 2007, No. 2, pp. 109–135; T. Gergelewicz, *Bipolarity of Artificial Intelligence – Chances and Threats*, “Ius et Securitas” 2024, No. 2.

¹¹ M. Mueck, C. Gaie, *European Digital Regulations*, <https://link.springer.com/book/9783031808081> (access: 03.02.2025).

as a “high-risk AI system” as it could lead to significant societal impacts, such as discrimination, or restrictions on fundamental rights. To mitigate these risks, the AI Act mandates specific requirements. These include the use of high-quality datasets free from bias and representative of the population. Human oversight and intervention throughout the process are essential, as is ensuring transparency and explainability in the system’s decision-making. Moreover, robust data protection measures are crucial to safeguard personal data. Finally, data retention periods must be carefully considered to fulfil citizens’ rights and ensure trust and acceptability of the system.

As the objective of this paper is to analyze the possibility to use artificial intelligence in the sphere of security (including in legal terms), the doctrinal legal research method was applied here. With this method, the normative aspects of using artificial intelligence in the security setting have been indicated. The law theory method served as a tool for analyzing the views expressed by legal commentators on the subject-matter being discussed here.

1. The application of artificial intelligence in the sphere of security

1.1. AI in intelligence gathering and analysis

The ever-changing international relations, which seem to be increasingly complex, pose new strategic challenges (including those of a military nature) that individual states need to face, which is also related to technological advancement¹².

As the context is rapidly evolving, it requires the collection and analysis of a very large amount of data from multiple sources. This translates into the combination of information from open-source intelligence, signals and communication exchanges, human production, or for example imagery. The incredible diver-

¹² A. Biffi, *L'importanza di una filiera industriale nazionale per la cyber security*, “Sicurezza, Terrorismo e Società” 2024, No. 19, p. 130.

sity of data sources makes traditional manual methods inapplicable due to the sheer volume of data and its rapid change. This necessitates the use of AI-based systems to process and organize the information¹³.

Artificial intelligence algorithms may effectively search vast intelligence databases, which facilitates prompt acquisition of information. Indeed, AI-based solutions offer numerous innovations that enhance data structuring, accelerate data access and combination, and improve human-computer interaction for better request understanding. Key methods include supervised and unsupervised machine learning, reasoning methods, optimization techniques¹⁴, and large language model architectures¹⁵.

They provide the possibility to quickly analyze such data, which allows a better understanding of opponents' intentions and actions, and the opportunity to predict their attacks. Indeed, AI-based systems offer the opportunity to analyze historical data, identify emerging trends, integrate real-time information, and develop predictive models of adversary behavior. This facilitates proactive threat assessment and enables preemptive measures to mitigate potential risks, replacing former reactive approaches¹⁶.

Autonomous systems may support operations with reduced human involvement, which transforms both the combat strategy and ethics¹⁷. For instance, unmanned aerial vehicles (UAVs) equipped with AI can autonomously collect imagery and other

¹³ S.M. Nazmuz Sakib, *Cyber Threat Intelligence*, https://typeset.io/institutions/dhaka-international-university-2sg59nna?paper_page=20 (access: 04.02.2025).

¹⁴ A.M. Rahmani, E. Azhir, S. Ali, M. Mohammadi, O.H. Ahmed, M. Yassin Ghafour, S. Hasan Ahmed, M. Hosseinzadeh, *Artificial intelligence approaches and mechanisms for big data analytics: a systematic study*, "PeerJ Computer Science" 2021, No. 7, doi: 10.7717/peerj-cs.488.

¹⁵ A. Vaswani, N. Shazeer, N. Parmar, J. Uszkoreit, L. Jones, A.N. Gomez, Ł. Kaiser, I. Polosukhin, *Attention is all you need*, in: *Proceedings of the 31st International Conference on Neural Information Processing Systems*, New York 2017.

¹⁶ S. Balantrapu, *AI for Predictive Cyber Threat Intelligence*, "International Journal of Management Education for Sustainable Development" 2024, No. 7.

¹⁷ A. Prus, *Uwarunkowania wykorzystania sztucznej inteligencji w przyszłej wojnie*, "Cybersecurity and Law" 2024, No. 2, pp. 57–58.

data, providing real-time situational awareness to operators¹⁸. This offers the opportunity to reduce the risks for human personnel during many reconnaissance missions and allows for a potential increase in firepower to ensure a higher probability of target engagement against the enemy.

1.2. AI and the need for digital competencies

The use of artificial intelligence systems (also by the security sector) requires appropriate competences, including digital skills. Such competences allow optimal and responsible application of state-of-the-art tools. The inability to handle artificial intelligence may result in numerous threats, including potential external interference in security systems, and easier attacks against such systems.

Indeed, the lack of AI skills may result in risky behaviours such as using online generative AI to obtain recommendations that could compromise secret services or sensitive information. Moreover, a compromised generative AI could generate code or information that would be added to the secure system and create a breach. This necessitates a strict approach to the usage of new systems, especially those that are not built and maintained within the organization and that utilize novel, low-trust, or unmastered technologies with a high capacity for masking attacks and exploiting vulnerabilities¹⁹. Furthermore, organizations must be especially aware of the dangers posed by offensive AI approaches²⁰.

¹⁸ S. Sai, A. Garg, K. Jhawar, V. Chamola, B. Sikdar, *A Comprehensive Survey on Artificial Intelligence for Unmanned Aerial Vehicles*, "IEEE" 2023, No. 4, pp. 713–738, doi:10.1109/OJVT.2023.3316181.

¹⁹ K. Wach, C.D. Duong, J. Ejdyś, R. Kazlauskaitė, P. Korzynski, G. Mazurek, J. Paliszewicz, E. Ziemba, *The dark side of generative artificial intelligence: A critical analysis of controversies and risks of ChatGPT*, "Entrepreneurial Business and Economics Review" 2023, No. 2, pp. 7–30, doi: 10.15678/EBER.2023.110201.

²⁰ Y. Mirsky, A. Demontis, J. Kotak, R. Shankar, D. Gelei, L. Yang, X. Zhang, M. Pintor, W. Lee, Y. Elovici, B. Biggio, *The threat of offensive AI to organizations*, "Computers & Security" 2022, No. 124, p. 103006, doi: 10.1016/j.cose.2022.103006.

AI systems themselves can be targets for cyberattacks. If compromised, they could be manipulated to make incorrect decisions, leak sensitive data, or even be used to disrupt critical government services. This highlights the importance of developing specific skills to build, maintain, and protect AI software. Dedicated agents should understand precisely the underlying theory to identify potential inconsistencies in data and system configuration. These specialists should reserve a portion of their work to verify the proper functioning of AI systems, correct potential deviations, and alert in case of suspicious behaviours.

Digital competences allow proper use of information and communication technology (ICT) tools which are essential in various spheres of contemporary social and professional life. Due to the development of new technologies, the ability to use such tools is indispensable, as these technologies provide opportunities for growth, and determine progress in numerous areas. The acquisition and refinement of competences of this form not only enable the optimum use of services available in cyberspace, but also contribute to reducing digital exclusion²¹.

As a matter of fact, the lack of digital competencies can exacerbate existing societal inequalities and create new forms of exclusion. In the context of AI, this can manifest as unequal access to AI-powered services. Conversely, AI could also mitigate these risks if access, affordability, and digital literacy are addressed²². Like any innovation, AI-powered systems carry both opportunities and threats. The successful integration of AI into final solutions

²¹ C. Gaie, M. Karpiuk, A. Spaziani, *Cybersecurity in France, Poland and Italy*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2025, No. 1. As regards qualifications of cyber soldiers, they should have knowledge of building safe ICT systems, identifying vulnerabilities and taking appropriate actions to eliminate them, as well as keeping pace with the operating methods of cyber criminals. They should also know how to remotely impact on resources belonging to foreign entities: A.E. Patkowski, *Walka w cyberprzestrzeni. Refleksje po przeglądzie incydentów*, in: *Metody i narzędzia w procesie tworzenia cyberzdolności – wyzwania i perspektywy*, Warszawa 2022, p. 82.

²² S. Park, J. Humphry, *Exclusion by design: intersections of social, digital and data exclusion*, "Information Communication & Society" 2019, No. 7, pp. 934–953, doi: 10.1080/1369118x.2019.1606266.

depends heavily on IT workers who pay attention to the skills and needs of the end users.

1.3. AI and cybersecurity in the public sector

The use of artificial intelligence in the sphere of security for better protection against threats, including those that may affect the normal functioning of a state, is related to the issue of cybersecurity. A number of tasks, such as those related to the assurance of security, are currently performed in cyberspace, hence they need to be provided with relevant protection. This sphere of security is also a public sphere wherein authorities have specified obligations in respect of assuring the quality of its functioning.

According to EU lawmakers, cybersecurity should be understood as activities necessary to protect networks and information systems, their users, and other individuals from cyber threats²³. Artificial intelligence can disrupt and protect these activities, depending on its purpose. If cyberattacks are carried out through it, it will undermine cybersecurity, but it can also prevent such attacks. In particular, it can be used to violate privacy, including the theft of data stored in electronic systems. Artificial intelligence operates in cyberspace, significantly affecting it. On the one hand, it facilitates the provision of various electronic services, but its use can also be fraught with risk. Artificial intelligence should play a significant role in ensuring the protection of strategic sectors that rely heavily

²³ Article 2 (1) regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) (Text with EEA relevance) (OJ L 151, 7.6.2019, pp. 15–69). Cybersecurity is a special type of security, perceived through the prism of order and structure located in cyberspace, D. Skoczylas, *Cyberzagrożenia w cyberprzestrzeni. Cyberprzestępczość, cyberterroryzmi i identyfikacje sieciowe*, "Prawo w Działaniu" 2023, No. 53, p. 103. On the definition of cybersecurity, see also G. Szpor, *The Evolution of Cybersecurity Regulation in the European Union Law and Its Implementation in Poland*, "Review of European and Comparative Law" 2021, No. 3, pp. 223–226.

on ICT systems. It can also support the operation of critical infrastructure, including its protection against cyber threats.

Government services have a strong need to build and deploy artificial intelligence to enhance the security of their procedures and digital services. AI can facilitate the detection of intrusions or attacks²⁴, identify vulnerabilities and propose corrections, or improve data protection²⁵. This effort is crucial for success as the number of adversaries is growing and their capabilities are increasing. They do not hesitate to use AI to make illicit gains.

Moreover, the effective fulfilment of societal needs should be treated as a mission that should be overseen and enacted by public sector institutions. Such entities are increasingly often using ICT systems to perform their public tasks. These systems not only streamline the completion of public tasks but also allow cost reduction or make it possible to reach a wider group of recipients over a relatively short time. The public sector is a factor that stimulates the process of providing social services, while compelling specified behaviour of process participants²⁶. Security (including cybersecurity) occupies a special place in this sector, as it is of great significance both to the state and to society, and today is one of fundamental human needs.

As a consequence, the public sector increasingly relies on ICT systems, notably those incorporating AI. These systems present both significant opportunities and challenges²⁷. While AI can

²⁴ J. Langlois-Berthelot, C. Gaie, J.F. Lebraty, *Epidemiology Inspired Cybersecurity Threats Forecasting Models Applied to e-Government*, in: *Transforming Public Services – Combining Data and Algorithms to Fulfil Citizen's Expectations*, C. Gaie, M. Mehta (eds.), Cham 2024, doi: 10.1007/978-3-031-55575-6_6; A.H. Salem, S.M. Azzam, O.E. Emam, A.A. Abohany, *Advancing cybersecurity: a comprehensive review of AI-driven detection techniques*, "Journal Big Data" 2024, No. 11, p. 105, doi: 10.1186/s40537-024-00957-y.

²⁵ N.G. Camacho, *The Role of AI in Cybersecurity: Addressing Threats in the Digital Age*, "Journal of Artificial Intelligence General Science" 2024, No. 1, pp. 143–154, doi: 10.60087/jaigs.v3i1.75.

²⁶ M. Karpiuk, C. Melchior, U. Soler, *Cybersecurity Management in the Public Service Sector*, "Prawo i Więź" 2023, No. 4, p. 8, doi: 10.36128/PRIW.VI47.751.

²⁷ R. Kaur, D. Gabrijelčić, T. Klobučar, *Artificial intelligence for cybersecurity: Literature review and future research directions*, "Information Fusion" 2023, No. 97, p. 101804, doi: 10.1016/j.inffus.2023.101804.

enhance service delivery, improve efficiency, and reduce costs, it also introduces new vulnerabilities and risks. Public sector organizations must therefore prioritize the development of a strong cybersecurity posture, including robust risk assessments, effective threat intelligence, and a skilled workforce capable of managing and mitigating these risks²⁸.

Particular attention should be paid to the trust in the answers provided by AI systems to avoid loss of credibility. Removing online solutions in case of doubt, as demonstrated by the French AI chatbot Lucie, is a good practice to maintain trust with citizens²⁹. This proactive approach ensures that citizens' trust in government services is not eroded by inaccurate or misleading information provided by AI.

1.4. Cybersecurity in the information society

The definition of significance of cybersecurity for the information society requires a multidimensional analysis, as part of which, in addition to ICT infrastructure and digital skills, a number of factors should be taken into consideration, including, for instance, the security environment and international situation³⁰.

The absence of territorial limitations is one of cyberspace's advantages that allows its use in combat operations. What is also important is the vast information pool that can be acquired or destroyed while remaining anonymous and concealing the methods being applied, which greatly reduces the possibility of real-time

²⁸ H. Qin, Z. Li, *A Study on Enhancing Government Efficiency and Public Trust: The Transformative Role of Artificial Intelligence and Large Language Models*, "International Journal of Engineering and Management Research" 2024, No. 3, pp. 57–61, doi: 10.5281/zenodo.12619360.

²⁹ J. Guy, *French AI chatbot taken offline after wild answers led to online ridicule*, CNN, January 27, 2025.

³⁰ K. Kaczmarek, M. Karpiuk, C. Melchior, *A Holistic Approach to Cybersecurity and Data Protection in the Age of Artificial Intelligence and Big Data*, "Prawo i Więź" 2024, No. 3, pp. 105–106, doi: 10.36128/PRIW.VI50.907.

defence or retaliation³¹. Such activities may also be supported by artificial intelligence. Given that combat operations conducted in cyberspace may greatly hinder the functioning of the state, cybersecurity issues should be given serious consideration.

As a matter of fact, the level of threat has risen significantly in recent years with numerous attacks perpetrated by groups affiliated with adversarial states. For example, Russian cyber groups are suspected of recently attacking Sweden, disrupting the work of 60,000 civil servants and 120 government services through a ransomware attack³². This exemplifies the increasing sophistication of attacks, whereas former attacks primarily relied on classic distributed denial of service (DDoS) methods³³.

Meanwhile, cyberattacks are generating increasing impacts since domains are increasingly digitalized and interconnected. Governments should defend themselves to ensure the functioning of critical services such as the Armies, the Hospital and Medical System, the Tax Administration, or the Education sector, but also sectors of high criticality as described in the NIS2 Directive³⁴. This corresponds to fundamental private services such as energy, alimentation, banking or transportation.

Thus, as regards information societies and digital states, where the access to electronic services is universal, cybersecurity is particularly vital, because it ensures both uninterrupted communication and the functioning of strategic sectors. Cybersecurity

³¹ M. Stolarz, *Cyberprzestrzeń w wojnie hybrydowej*, in: M. Marczyk, M. Stolarz, B. Terebiński, *Działania hybrydowe a bezpieczeństwo sieci i systemów teleinformatycznych w SZ RP – wybrane aspekty*, M. Marczyk, M. Stolarz, B. Terebiński (eds.), Warszawa 2021, p. 47.

³² J.D. Cruz, *Russian hackers allegedly behind Sweden ransomware attack*, *Tech Times*, <https://www.techtimes.com/articles/300934/20240124/russian-hackers-allegedly-behind-sweden-ransomware-attack.htm> (access: 01.02.2025).

³³ P. Idengren, *Cybersecurity and the resilience measures in critical infrastructure in Sweden: A comparative desk study between Sweden and the United States*, <https://lnu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1867013&dswid=286,1> (access: 04.02.2025).

³⁴ C. Gaie, M. Mueck, *Introduction to the Networks and Information Systems 2 (NIS2) Directive*, in: *European Digital Regulations. Artificial Intelligence-Enhanced Software and Systems Engineering*, M. Mueck, C. Gaie (eds.), Cham 2025.

ensures protection against threats occurring in cyberspace, and, for that reason, it assures the normal operations of the state as a public entity which employs ICT systems to perform their tasks³⁵.

To effectively enforce cybersecurity, several critical measures must be implemented. These include: transposing European directives into national legislation, identifying a dedicated government service to lead cybersecurity efforts, providing support and guidance to both public and private sectors in achieving cybersecurity goals, and ensuring active involvement from IT departments within all relevant organizations. Furthermore, accelerating cybersecurity adoption requires a high-level political sponsor to champion these initiatives, encourage collaboration between public and private entities, and invest in developing a robust cybersecurity ecosystem³⁶. This includes creating a skilled cybersecurity workforce, fostering innovation in cybersecurity technologies and software, and finally positioning cybersecurity as a key economic sector that mitigates the costs and consequences of cyberattacks.

1.5. Technological advancements and cybersecurity

Investments in advanced technologies, including in the sphere of cybersecurity, are necessary to improve the capabilities to detect and respond to incidents. Such technologies allow timely identification and elimination of threats, mitigating the risk that significant damage might occur³⁷. The financial expenses and investments in protecting critical services against the exponential increase in

³⁵ M. Karpiuk, *The Legal Status of Digital Service Providers in the Sphere of Cybersecurity*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2023, No. 2, p. 190, doi: 10.17951/sil.2023.32.2.189-201.

³⁶ I Vasiu, L. Vasiu, *Cybersecurity as an Essential Sustainable Economic Development Factor*, "European Journal of Sustainable Development" 2018, No. 4, pp. 171–178.

³⁷ G.L. Macca, *Evoluzione della cybersicurezza in Italia tra sfide e opportunità del recepimento delle Direttive Europee NIS2 e CER, nell'era delle minacce ibride e della Sicurezza convergente*. Intervista, "Sicurezza, Terrorismo e Società" 2024, No. 19, p. 188.

security attacks are estimated at \$220 billion in 2025³⁸ and will likely continue to grow drastically in the following years. There is indeed significant awareness of the potential for AI-based attacks to completely disrupt services, resulting in substantial costs due to service interruption, data loss, and remediation efforts. Moreover, the increasing reliance on AI services necessitates a focus on improving their inherent security.

Disruptions taking place in cyberspace might have a negative effect on society and on the functioning of the state which is obliged to ensure appropriate quality of the services it provides, including also services of strategic importance. Given the need to properly secure such services, which embraces the assurance of their continuity and availability, it is necessary to adopt relevant supervisory measures³⁹. To this end, a combination of complementary approaches can be employed, including regulation established by regional regulators or standardization bodies; the designation of an organization responsible for the operational supervision and enforcement of these regulations; the establishment of collaboration between public and private services to ensure efficient information exchange; and support to increase understanding of the regulations and ensure their applicability.

Artificial intelligence provides a broader spectrum of possibilities for the perpetrators of cyberattacks who will potentially be able to rely on pre-defined algorithms⁴⁰. Therefore, it is necessary to inspect ICT systems used for security assurance on an ongoing basis, in terms of their resilience to cyberattacks that could disrupt their proper operation. For example, the analysis should focus on protecting internal systems against adversarial attacks,

³⁸ S. Balasubramanian, *2025 will be a huge year for the \$220 billion dollar cybersecurity industry*, <https://www.forbes.com/sites/saibala/2025/01/10-/2025-will-be-a-huge-year-for-the-220-billion-dollar-cybersecurity-industry/> (access: 04.02.2025).

³⁹ M. Karpiuk, *Recognising an Entity as an Operator of Essential Services and Providing Cybersecurity at the National Level*, "Prawo i Wiąż" 2022, No. 4, pp. 167–168, doi: 10.36128/prw.vi42.524.

⁴⁰ J. Kostrubiec, *Sztuczna inteligencja a prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2021, p. 22.

avoiding data poisoning⁴¹ by preventing data modification that could corrupt AI models, and defending AI models against theft for malicious purposes⁴².

1.6. AI in military cybersecurity

The application of artificial intelligence to protect cybersecurity, including in the military dimension, may not only contribute to combating cyberattacks, but also to predicting and repelling them, as well as to quickly eliminating their effects. Artificial intelligence used in the defence sphere can greatly secure the state defence system, provided that it is applied properly.

Artificial intelligence can play a major role in many military domains. For example, it can facilitate the development and coordination of drones⁴³, optimize missile guidance for offensive or defensive purposes⁴⁴, and increase the amount of information gathered for military intelligence⁴⁵. Consequently, AI is a key concern when envisioning the future of warfare, as it will considerably alter the battlefield landscape. Traditional soldiers will be augmented by new equipment, weapons, and perhaps accompanied by autonomous systems with offensive capabilities.

New technologies open up opportunities that allow armed forces to optimize their operations, which also includes shaping

⁴¹ C. Hu, Y. Hu, *Data Poisoning on Deep Learning Models*, in: *2020 International Conference on Computational Science and Computational Intelligence*, Las Vegas 2020, pp. 628–632, doi: 10.1109/CSCI51800.2020.00111.

⁴² S. Kariyappa, M.K. Qureshi, *Defending against model stealing attacks with adaptive misinformation*, https://openaccess.thecvf.com/content_CVPR_2020/html/Kariyappa_Defending_Against_Model_Stealing_Attacks_With_Adaptive_Misinformation_CVPR_2020_paper.html (access: 04.02.2025).

⁴³ J. Johnson, *Artificial intelligence, drone swarming and escalation risks in future warfare*, "The RUSI Journal" 2020, No. 2, pp. 26–36.

⁴⁴ B.S. Haney, *Applied artificial intelligence in modern warfare and national security policy*, "Hastings Sci & Tech" 2020, No. 11, p. 61.

⁴⁵ S. Cho, W. Shin, N. Kim, J. Jeong, *In HP. Priority Determination to Apply Artificial Intelligence Technology in Military Intelligence Areas*, "Electronics" 2020, No. 9, p. 2187, doi: 10.3390/electronics9122187.

new properties and capabilities in the sphere of reconnaissance, destruction, command, operational support, and logistic support. Given the above, to seize this opportunity for development, the armed forces need to be open to change, including to the implementation of innovative solutions⁴⁶. A key factor in future battles will not be simply maximizing innovation, but rather determining the optimal equipment mix for victory. Typical questions to consider include: Given a budget of 100, should it be divided proportionally among personnel equipment, ICT, and weapons, or should it be concentrated on weapons development? Is my AI strategy effective against major powers as well as smaller nations? Does my AI strategy support operations on my own territory as well as foreign deployments? These complex questions can only be answered by experienced military leaders, not by AI itself, which remains a tool to help decisionmakers.

As for implementing innovative solutions in the military sphere, the armed forces should be open to artificial intelligence that may become a great support in many aspects of their operations. However, there should be no space for unreflective implementation of artificial intelligence systems or their uncontrolled use, since, due to the essence of tasks entrusted to the army in the sphere of military security, AI-supported activities should be supervised on a continuous basis.

Control over the development and deployment processes is essential to ensure that AI solutions are not compromised by adversaries and cannot turn against the armed forces, whether through malfunction or deliberate sabotage at the start of hostilities⁴⁷. Therefore, continuous monitoring and evaluation of AI systems are crucial to identify and mitigate potential risks. This includes regular testing and auditing of AI algorithms, assessing their performance, and identifying potential biases. Further-

⁴⁶ M.M. Fryc, *Nowoczesne technologie kształtujące rozwój sił zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku*, "Bezpieczeństwo Narodowe" 2023, No. 42, p. 183.

⁴⁷ R. Waheeb, *AI Control*, <https://ssrn.com/abstract=4497462> (access: 04.02.2025).

more, maintaining human oversight and control over critical decision-making processes is vital, ensuring that AI systems augment human capabilities rather than replacing them⁴⁸. This “human-in-the-loop” approach is crucial for maintaining accountability and ensuring that AI systems are used responsibly and ethically in military applications.

1.7. Ethical considerations and human rights

The implementation of artificial intelligence tools must be accompanied by the due protection of human rights and freedoms. Each instance of restricting individual rights and freedoms should be treated on a case-by-case basis, taking into account the existing circumstances each time. Such restrictions cannot result in the infringement of human dignity, which might occur if they are not proportional to the objective to be reached through such measures⁴⁹.

Developing and deploying AI systems presents well-known challenges to ensure ethical considerations are met. For example, training data plays a significant role in how AI systems make decisions. A recruitment procedure or promotion pre-selection process, based on historical data, may perpetuate existing gender imbalances. One way to mitigate this is by removing gender considerations from the decision-making process itself⁵⁰. Additional

⁴⁸ I. Verdiesen, A. Tubella, V. Dignum, *Integrating Comprehensive Human Oversight in Drone Deployment: A Conceptual Framework Applied to the Case of Military Surveillance Drones*, “Information” 2021, No. 9, p. 385, doi: 10.3390/info12090385.

⁴⁹ M. Czuryk, *Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues*, “Studia Iuridica Lublinensia” 2022, No. 3, p. 32, doi: 10.17951/sil.2022.31.3.31-43. See: R. Kostrubiec, *Dopuszczalne ograniczenia prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w systemie praw człowieka*, Zamość 2024, p. 23; M. Czuryk, *Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd*, “Studia z Prawa Wyznaniowego” 2024, No. 27, p. 158, doi: 10.31743/spw.17518.

⁵⁰ L. Bao, D. Huang, C. Lin, *Can Artificial Intelligence Improve Gender Equality? Evidence from a Natural Experiment*, “Management Science” 2024, No. 11, doi: 10.1287/mnsc.2022.02787.

measures could also be integrated into AI systems to promote greater equality, such as actively recruiting women for IT roles, men for HR positions, and promoting individuals with disabilities.

Another key aspect of ensuring ethical AI deployment is transparency and explainability. When the decision-making process is transparent, users can review it, verify its fairness, and, if necessary, request a review⁵¹. Therefore, users should have a clear understanding of how AI systems arrive at decisions and the factors that influence their outputs. This requires developing methods to explain the reasoning behind AI decisions in a human-understandable way. Furthermore, mechanisms for human oversight and intervention are essential to ensure that AI systems are used responsibly and ethically, and that human values and rights are protected.

Disinformation also has an impact on security. Artificial intelligence can also be used in this area. The advent of artificial intelligence (AI) has led to a significant escalation in the effectiveness and pervasiveness of the creation of disinformation, largely attributable to the development of advanced technologies such as generative adversarial networks (GANs) and large language models (LLMs). These tools have enabled the production of synthetic content, including the well-known deepfakes, which are realistic simulations of images, video, or audio, often difficult to distinguish from reality. A notable instance of this is the use of deepfakes to manipulate videos of political leaders, as discussed by T.C. Helmus, which can erode public trust and influence the outcomes of democratic elections⁵². In a similar vein, G. Spitale et al. have highlighted that texts generated by GPT-3 are often perceived as more credible than those produced by humans, further complicating the discernment of authentic from manipulated content by the public⁵³. Another critical dimension of misinformation is

⁵¹ J.A. McDermid, Y. Jia, Z. Porter, I. Habli, *Artificial intelligence explainability: the technical and ethical dimensions*, "Philosophical Transactions of the Royal Society" 2021, No. 379, p. 20200363.

⁵² T.C. Helmus, *Artificial intelligence, deepfakes, and disinformation*, <https://www.jstor.org/stable/resrep42027> (access: 02.02.2025).

⁵³ G. Spitale, N. Biller-Andorno, F. Germani, *AI model GPT-3 (dis)informs us better than humans*, "Science Advances" 2023, No. 9.

personalized content, which refers to content tailored to the specific characteristics of an individual or group. K. Kertysova analyzed how AI can be used for micro-targeting, conveying messages tailored to specific demographic or political groups, amplifying social polarisation and political divisions⁵⁴. The impact of such techniques is not limited to the manipulation of public opinion, but calls into question the legitimacy of democratic institutions, fuelling mistrust and confusion. A particularly insidious risk is the so-called “liar’s dividend”: the mere fact that it is possible to create deepfakes allows anyone to question authentic content, eroding collective trust in the media and reality itself⁵⁵.

2. Conclusions

The use of artificial intelligence in the sphere of security (similarly to other areas of public and private activities) should evolve to become standard practice. The development of technologies, including the use of state-of-the-art tools, AI being one of them, is also necessary in the security environment. Due to the dynamics and diversity of threats, including attacks launched with the use of cyberspace, we may become more effective in assuring security if artificial intelligence systems support us in the fulfilment of this objective.

Artificial intelligence might contribute to increasing the effectiveness of military operations, minimizing casualties among soldiers and civilian population, and improving the precision of operations. However, it is important to apply it in a responsible manner, without violating ethical rules and human rights. The introduction of autonomous weapon systems poses a risk of losing control over decisions taken in conflict situations. It should be borne in mind, however, that the threats related to the possibility of attacks

⁵⁴ K. Kertysova, *Artificial intelligence and disinformation: How AI changes the way disinformation is produced, disseminated, and can be countered*, “Security and Human Rights” 2018, No. 29, pp. 64–65.

⁵⁵ B. Chesney, D. Citron, *Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security*, “California Law Review” 2019, No. 107, pp. 1753–1820.

or manipulation regarding artificial intelligence algorithms may give rise to some grave consequences to security. Moreover, the use of advanced AI technologies might lead to inequalities between individual states. It might also transform the nature of conflicts in relation to putting in place new strategies, tactics or technologies⁵⁶. It should be stressed that artificial intelligence provides great opportunities in the sphere of conducting military operations and might contribute to gaining advantage by the conflict party that has turned to such tools.

The absence of legal regulations governing the use of artificial intelligence in the sphere of security is notable. This does not favour the proper application of new technologies as a barrier protecting us against threats. No entity using artificial intelligence tools for security purposes can be certain that they would not be held accountable for abusing their powers. In the age of new technologies and attempts to use them to destabilize states and their institutions, there is a need for clear-cut legal regulations, allowing for measures to counteract such actions and to remove their effects with the use of artificial intelligence. Entities using artificial intelligence tools in the sphere of security need to know how and when to deploy them, and what responsibility is imposed on them on that account.

The capabilities of artificial intelligence in respect of support for analytical work and decision-making processes should also be used in the security environment⁵⁷. Government policy, military doctrine and tactical directives can be used to control AI capabilities in the military sphere, and may limit such use by the armed forces, where it is felt necessary⁵⁸.

When using artificial intelligence as a support tool rather than a security threat, attention should be paid to education that allows individuals to acquire the appropriate competencies to responsi-

⁵⁶ A. Prus, *Uwarunkowania*, p. 64.

⁵⁷ M. Ciesielski, *Możliwości wykorzystania sztucznej inteligencji w analizie bezpieczeństwa*, "Journal of Modern Science" 2024, No. 6, p. 697.

⁵⁸ K. Eble, *Artificial Intelligence in Military Operations – Experiences and Challenges. British Perspective*, "Cybersecurity and Law" 2024, No. 1, p. 102.

bly make decisions related to the use of this technology. Without adequate knowledge on the safe use of artificial intelligence, it will pose a risk to both users and the IT systems themselves. Competencies related to the use of new technologies (including artificial intelligence) must be possessed by individuals operating in both the private and public sectors; their lack poses a significant threat, potentially exposing both the state and private sector entities to significant losses.

It is also worth noting that artificial intelligence impacts everyday life as well as the job market. Its dynamic development has simplified life in many areas. It is widely used in many areas of life, streamlining everyday tasks that can be performed not only faster, but also more cheaply using AI systems. Using these tools significantly improves quality of life. However, it is important to remember that improper use can cause significant harm.

SUMMARY

Artificial intelligence in the sphere of security

Nowadays, artificial intelligence is used in various spheres of life, including state operations. Security is one of such domains. New technologies should be used universally across the entire sphere of security. This also applies to artificial intelligence which allows us not only to respond to existing threats but also to anticipate and prevent them (i.e., through the analysis of large data sets over a short time). However, artificial intelligence should be applied in a responsible manner, so that its use does not constitute threats to security but rather contributes to its protection.

The objective of this paper is to analyze the possibility to apply artificial intelligence in the security environment that needs to be open to new solutions, so that it is possible to protect our societies and states more effectively than at present. The author's thesis can be expressed in the statement that artificial intelligence may contribute to security enhancement, provided that it is used responsibly and is properly supervised. This paper is based on the doctrinal legal research method and the law theory method.

Keywords: artificial intelligence; security; cybersecurity

STRESZCZENIE

Sztuczna inteligencja w sferze bezpieczeństwa

Sztuczna inteligencja współcześnie jest wykorzystywana w wielu sferach życia, jak i działalności państwa. Jedną z takich sfer jest bezpieczeństwo. Nowe technologie w sferze bezpieczeństwa powinny być stosowane powszechnie. Powinna być też wykorzystywana sztuczna inteligencja, która pozwala nie tylko na reakcję na już istniejące zagrożenie, ale też (m.in. przez analizę dużej ilości danych w stosunkowo krótkim czasie) na ich przewidywanie i im zapobieganie. Musi być ona jednak stosowana odpowiedzialnie, aby jej wykorzystanie nie stanowiło zagrożenia dla bezpieczeństwa, a je chroniło.

Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy możliwości wykorzystania sztucznej inteligencji w środowisku bezpieczeństwa, które musi być otwarte na nowe rozwiązania, aby można było skuteczniej chronić społeczeństwo i państwo. Jako tezę należy przyjąć stwierdzenie, że sztuczna inteligencja może sprzyjać poprawie bezpieczeństwa, pod warunkiem, że będzie odpowiedzialnie wykorzystywana oraz odpowiednio nadzorowana. W artykule wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, a także metodę teoretyczno-prawną.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja; bezpieczeństwo; cyberbezpieczeństwo

BIBLIOGRAPHY

- Balantrapu S., *AI for Predictive Cyber Threat Intelligence*, "International Journal of Management Education for Sustainable Development" 2024, No. 7.
- Bao L., Huang D., Lin C., *Can Artificial Intelligence Improve Gender Equality? Evidence from a Natural Experiment*, "Management Science" 2024, No. 11, doi: 10.1287/mnsc.2022.02787.
- Biffi A., *L'importanza di una filiera industriale nazionale per la cyber security*, "Sicurezza, Terrorismo e Società" 2024, No. 19.
- Bistron M., Piotrowski Z., *Artificial Intelligence Applications in Military Systems and Their Influence on Sense of Security of Citizens*, "Electronics" 2021, No. 7, doi: 10.3390/electronics10070871.
- Bolc L., Cytowski J., *Search methods for artificial intelligence*, San Diego 1992.

- Camacho N.G., *The Role of AI in Cybersecurity: Addressing Threats in the Digital Age*, "Journal of Artificial Intelligence General Science" 2024, No. 1, doi: 10.60087/jaigs.v3i1.75.
- Chesney B., Citron D., *Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security*, "California Law Review" 2019, No. 107.
- Cho S., Shin W., Kim N., Jeong J., In HP. *Priority Determination to Apply Artificial Intelligence Technology in Military Intelligence Areas*, "Electronics" 2020, No. 9, doi: 10.3390/electronics9122187.
- Ciesielski M., *Możliwości wykorzystania sztucznej inteligencji w analizie bezpieczeństwa*, "Journal of Modern Science" 2024, No. 6.
- Czuryk M., *Bezpieczeństwo jako dobro wspólne*, "Zeszyty Naukowe KUL" 2018, No. 3.
- Czuryk M., *Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2023, No. 5.
- Czuryk M., *Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd*, "Studia z Prawa Wyznaniowego" 2024, No. 27, doi: 10.31743/spw.17518.
- Czuryk M., *Jurisdiction of the Voivode in the Field of Crisis Management*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2025, No. 2, doi: 10.17951/sil.2025.34.2.87-98.
- Czuryk M., *Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2022, No. 3, doi: 10.17951/sil.2022.31.3.31-43.
- Dakalbab F., Talib M.A., Waraga O.A., Nassif A.B., Abbas S., Nasir Q., *Artificial intelligence & crime prediction: A systematic literature review*, "Social Sciences & Humanities Open" 2022, No. 1, doi: 10.1016/j.ssaho.2022.100342.
- Dziedzic M., *Zastosowanie systemów sztucznej inteligencji we współczesnej bankowości*, "Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" 2022, No. 1.
- Eble K., *Artificial Intelligence in Military Operations – Experiences and Challenges. British Perspective*, "Cybersecurity and Law" 2024, No. 1.
- Fryc M.M., *Nowoczesne technologie kształtujące rozwój sił zbrojnych i ich operacyjne użycie do 2039 roku*, "Bezpieczeństwo Narodowe" 2023, No. 42.
- Gaie C., Karpiuk M., Spaziani A., *Cybersecurity in France, Poland and Italy*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2025, No. 1.
- Gaie C., Mueck M., *Introduction to the Networks and Information Systems 2 (NIS2) Directive*, in: *European Digital Regulations. Artificial*

- Intelligence-Enhanced Software and Systems Engineering*, M. Mueck, C. Gaie (eds.), Cham 2025.
- Gergelewicz T., *Bipolarity of Artificial Intelligence – Chances and Threats*, “Ius et Securitas” 2024, No. 2.
- Haney B.S., *Applied artificial intelligence in modern warfare and national security policy*, “Hastings Sci & Tech” 2020, No. 11.
- Hu C., Hu Y., *Data Poisoning on Deep Learning Models*, in: *2020 International Conference on Computational Science and Computational Intelligence*, Las Vegas 2020.
- Ige T., Kolade A., Kolade O., *Enhancing Border Security and Countering Terrorism Through Computer Vision: A Field of Artificial Intelligence*, in: *Data Science and Algorithms in Systems*, R. Silhavy, P. Silhavy, Z. Prokopova (eds.), Cham 2023.
- Johnson J., *Artificial intelligence, drone swarming and escalation risks in future warfare*, “The RUSI Journal” 2020, No. 2.
- Kaczmarek K., *Bezpieczeństwo państwa wobec współczesnych zagrożeń*, „Prawo i Więź” 2025, No. 5, doi: 10.36128/PRIW.VI58.1382.
- Kaczmarek K., Karpiuk M., Melchior C., *A Holistic Approach to Cybersecurity and Data Protection in the Age of Artificial Intelligence and Big Data*, “Prawo i Więź” 2024, No. 3, doi: 10.36128/PRIW.VI50.907.
- Kaczmarek K., *Sztuczna inteligencja*, in: *Leksykon cyberbezpieczeństwa*, K. Chałubińska-Jentkiewicz (ed.), Warszawa 2024.
- Kaczmarek K., Włodyka E.M., Czuryk M., *The Status of Government Administration Management in the Sphere of Crisis Management*, “Prawo i Więź” 2025, No. 6, doi: 10.36128/48wmzt46.
- Kaczmarek K., *Wpływ zmian klimatycznych na bezpieczeństwo*, “Journal of Modern Science” 2024, No. 4.
- Karpiuk M., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2018 r. (II OSK 2524/17)*, “Studia Iuridica Lublinensia” 2019, No. 1.
- Karpiuk M., Melchior C., Soler U., *Cybersecurity Management in the Public Service Sector*, “Prawo i Więź” 2023, No. 4, doi: 10.36128/PRIW.VI47.751.
- Karpiuk M., *Recognising an Entity as an Operator of Essential Services and Providing Cybersecurity at the National Level*, “Prawo i Więź” 2022, No. 4, doi: 10.36128/priw.vi42.524.
- Karpiuk M., *The Legal Status of Digital Service Providers in the Sphere of Cybersecurity*, “Studia Iuridica Lublinensia” 2023, No. 2, p. 190, doi: 10.17951/sil.2023.32.2.189-201.

- Kaur R., Gabrijelčić D., Klobučar T., *Artificial intelligence for cybersecurity: Literature review and future research directions*, "Information Fusion" 2023, No. 97, doi: 10.1016/j.inffus.2023.101804.
- Kertysova K., *Artificial intelligence and disinformation: How AI changes the way disinformation is produced, disseminated, and can be countered*, "Security and Human Rights" 2018, No. 29.
- Kostrubiec J., *Sztuczna inteligencja a prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2021.
- Kostrubiec R., *Dopuszczalne ograniczenia prawa do swobodnego, pokojowego zgromadzania się w systemie praw człowieka*, Zamość 2024.
- Langlois-Berthelot J., Gaie C., Lebraty J.F., *Epidemiology Inspired Cybersecurity Threats Forecasting Models Applied to e-Government*, in: *Transforming Public Services – Combining Data and Algorithms to Fulfil Citizen's Expectations*, C. Gaie, M. Mehta (eds.), Cham 2024.
- Macca G.L., *Evoluzione della cybersicurezza in Italia tra sfide e opportunità del recepimento delle Direttive Europee NIS2 e CER, nell'era delle minacce ibride e della Sicurezza convergente*. Intervista, "Sicurezza, Terrorismo e Società" 2024, No. 19.
- Mandalapu V., Elluri L., Vyas P., Roy N., *Crime Prediction Using Machine Learning and Deep Learning: A Systematic Review and Future Directions*, "IEEE" 2023, No. 11, doi: 10.1109/ACCESS.2023.3286344.
- McDermid J.A., Jia Y., Porter Z., Habli I., *Artificial intelligence explainability: the technical and ethical dimensions*, "Philosophical Transactions of the Royal Society" 2021, No. 379.
- Mirsky Y., Demontis A., Kotak J., Shankar R., Gelei D., Yang L., Zhang X., Pintor M., Lee W., Elovici Y., Biggio B., *The threat of offensive AI to organizations*, "Computers & Security" 2022, No. 124, doi: 10.1016/j.cose.2022.103006.
- Olech A.K., Lis A., *Technologia i terroryzm. Sztuczna inteligencja w dobie zagrożeń terrorystycznych*, Warszawa 2024.
- Park S., Humphry J., *Exclusion by design: intersections of social, digital and data exclusion*, "Information Communication & Society" 2019, No. 7, doi: 10.1080/1369118x.2019.1606266.
- Patkowski A.E., *Walka w cyberprzestrzeni. Refleksje po przeglądzie incydentów*, in: *Metody i narzędzia w procesie tworzenia cyberzdolności – wyzwania i perspektywy*, Warszawa 2022.
- Pieczywok A., *Cyberprzestrzeń i dydaktyka cyfrowa na rzecz bezpieczeństwa człowieka*, "Cybersecurity and Law" 2024, No. 2.

- Prus A., *Uwarunkowania wykorzystania sztucznej inteligencji w przyszłej wojnie*, "Cybersecurity and Law" 2024, No. 2.
- Qin H., Li Z., *A Study on Enhancing Government Efficiency and Public Trust: The Transformative Role of Artificial Intelligence and Large Language Models*, "International Journal of Engineering and Management Research" 2024, No. 3, doi: 10.5281/zenodo.12619360.
- Rahmani A.M., Azhir E., Ali S., Mohammadi M., Ahmed O.H., Yassin Ghafour M., Hasan Ahmed S., Hosseinzadeh M., *Artificial intelligence approaches and mechanisms for big data analytics: a systematic study*, "PeerJ Computer Science" 2021, No. 7, doi: 10.7717/peerj-cs.488.
- Różanowski K., *Sztuczna inteligencja: rozwój, szanse i zagrożenia*, "Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki" 2007, No. 2.
- Sai S., Garg A., Jhawar K., Chamola V., Sikdar B., *A Comprehensive Survey on Artificial Intelligence for Unmanned Aerial Vehicles*, "IEEE" 2023, No. 4, doi: 10.1109/OJVT.2023.3316181.
- Salem A.H., Azzam S.M., Emam O.E., Abohany A.A., *Advancing cybersecurity: a comprehensive review of AI-driven detection techniques*, "Journal Big Data" 2024, No. 11, doi: 10.1186/s40537-024-00957-y.
- Skoczylas D., *Cyberzagrożenia w cyberprzestrzeni. Cyberprzestępczość, cyberterroryzmi incydenty sieciowe*, "Prawo w Działaniu" 2023, No. 53.
- Spitale G., Biller-Andorno N., Germani F., *AI model GPT-3 (dis)informs us better than humans*, "Science Advances" 2023, No. 9.
- Stolarz M., *Cyberprzestrzeń w wojnie hybrydowej*, in: M. Marczyk, M. Stolarz, B. Terebiński, *Działania hybrydowe a bezpieczeństwo sieci i systemów teleinformatycznych w SZ RP – wybrane aspekty*, M. Marczyk, M. Stolarz, B. Terebiński (eds.), Warszawa 2021.
- Sun W., Bocchini P., Davison B.D., *Applications of artificial intelligence for disaster management*, "Nat Hazards" 2020, No. 103, doi: 10.1007/s11069-020-04124-3.
- Szpor G., *The Evolution of Cybersecurity Regulation in the European Union Law and Its Implementation in Poland*, "Review of European and Comparative Law" 2021, No. 3.
- Vasiu I., Vasiu L., *Cybersecurity as an Essential Sustainable Economic Development Factor*, "European Journal of Sustainable Development" 2018, No. 4.
- Vaswani A., Shazeer N., Parmar N., Uszkoreit J., Jones L., Gomez A.N., Kaiser Ł., Polosukhin I., *Attention is all you need*, in: *Proceedings of the 31st International Conference on Neural Information Processing Systems*, New York 2017.

- Verdiesen I., Tubella A., Dignum V., *Integrating Comprehensive Human Oversight in Drone Deployment: A Conceptual Framework Applied to the Case of Military Surveillance Drones*, "Information" 2021, No. 9, doi: 10.3390/info12090385.
- Wach K., Duong C.D., Ejdyś J., R. Kazlauskaitė, P. Korzynski, G. Mazurek, J. Paliszkiewicz, E. Ziemia, *The dark side of generative artificial intelligence: A critical analysis of controversies and risks of ChatGPT*, "Entrepreneurial Business and Economics Review" 2023, No. 2, doi: 10.15678/EBER.2023.110201.
- Werra Z., Kaczmarek K., Polak M., *Contemporary Dimension of Cultural Security*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2025, No. 4, doi: 10.17951/sil.2025.34.4.83-99.

Petro Kornieiev

Nicolaus Copernicus University, Toruń

p.kornieiev@doktorant.umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4683-242X>

Tomasz Brzezicki

Nicolaus Copernicus University, Toruń

brzoza@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1048-1402>

Serhii Fedchyshyn

Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

s.a.fedchyshyn@nlu.edu.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3096-3214>

Maryna Kovtun

Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

m.s.kovtun@nlu.edu.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4541-2581>

Vitalii Kovtun

Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

v.i.kovtun@nlu.edu.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0232-540X>

Structural and fiscal determinants of state decentralization: a comparative legal study of Poland and Ukraine

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.019>

Decentralization of public authority represents one of the essential instruments for structuring the relationship between the state and its territorial communities. The configuration of decentralization reveals the constitutional maturity of a state, balancing unity and autonomy – a notion especially relevant in comparing Poland's established tradition and Ukraine's ongoing transformation.

The aim of this study is to examine the normative and fiscal dimensions of decentralization as a constitutive element of territorial legal personality, identifying how both systems operationalize the principles of subsidiarity, legality, and proportionality in the distribution of public power.

For the purposes of this study, decentralization is understood as a legal and institutional mechanism involving the transfer of competences, resources, and decision-making authority from central government to territorially organised public entities endowed with legal personality and a degree of institutional autonomy.

Methodologically, the article employs a combined dogmatic-legal and comparative approach. The dogmatic method is used to reconstruct the normative framework of decentralization within the constitutional and statutory systems of both states, while the comparative method enables the identification of structural similarities and differences between the Polish and Ukrainian models of territorial governance.

1. Subject and community: local government as a figure of the modern state

1.1. Guardians of local autonomy – in whose hands does Polish local power rest?

The reform of local government bodies in Poland represents one of the fundamental achievements of the administrative decentralization process, which was initiated in the late 1990s.

This transformation, based on the doctrine of administrative law and statutory norms, led to the establishment of a three-tier organizational model, within which local government units operate at the municipal, county, and regional levels. Each level has distinct competences and bodies responsible for both own and delegated tasks.

At the lowest level of the hierarchy of local government units operates the municipality, which plays a fundamental role in the administrative structure of the Republic of Poland. According to Article 163 of the Polish Constitution¹, municipal self-government carries out public tasks, the scope of which has not been reserved by law for the organs of other public authorities. This means that local government units, operating based on applicable legal norms, are obliged to undertake a series of actions aimed at addressing local social needs.

The legal foundation of municipal self-government in Poland is provided by the Act of 8 March 1990 on Municipal Self-Government² and Article 169(1) of the Constitution of the Republic of Poland³.

Under these provisions, municipalities perform public tasks in their own name and under their own responsibility, exercising local regulatory and executive powers within the limits of the

¹ Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (Journal of Laws No. 78, item 483, as amended).

² The Act of March 8, 1990 on Municipal Self-Government (consolidated text, Journal of Laws of 2024, item 1465, as amended).

³ More broadly see: Article 11a of the Act of March 8, 1990 on Municipal Self-Government, which specifies the competences of the municipal council.

law. This framework guarantees the legal and financial autonomy of municipalities, enabling them to make decisions responsive to local needs and adaptive to changing socio-economic conditions.

The structure of municipal governance in Poland is based on a two-tier model, in which the municipal council (*rada gminy* or *rada miasta*) functions as the representative and supervisory body, while the executive authority is vested in the mayor (*wójt*, *burmistrz*, or *prezydent miasta*), who is directly elected by the local community. This arrangement is formally grounded in the constitutional principle of decentralization of public authority, which constitutes one of the foundations of Poland's territorial system. In practice, however, the scope of local autonomy and self-governance is constrained by state supervision over local government activities and by the strong position of the executive within the local power structure. The council determines strategic directions of development, adopts the municipal budget⁴, and exercises supervisory powers over executive and auxiliary bodies through the activities of the audit committee (Article 18a(1) of the Act on Municipal Self-Government). The executive authority manages day-to-day municipal affairs, implements council resolutions, and oversees the municipality's financial management.

Pursuant to Article 166 of the Constitution and the Municipal Self-Government Act, municipal tasks are divided into own and delegated ones – the former addressing local needs, the latter performed on behalf of the state⁵. This division, supported by constitutionally guaranteed financial autonomy⁶ and state budget transfers in the form of grants and subsidies, enables municipalities to fulfil public responsibilities effectively while maintaining accountability within the national system of public administration.

⁴ More broadly see: Article 18 of the Act of March 8, 1990 on Municipal Self-Government, which defines the competences of the municipal council.

⁵ D. Kuźnicka-Błaszowska, *Zadania własne i zlecone samorządu gminnego wobec regulacji konstytucyjnoprawnych*, "Finanse Komunalne" 2022, No. 3, pp. 7–18.

⁶ B. Jaworski, *Pozycja ustrojowoprawna samorządu gminnego w systemie administracji publicznej*. "Studia Iuridica" 2020, No. 85, pp. 140–156, <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2020-85.10>.

According to Article 8, paragraph 2 of the Act of June 5, 1998, on County Self-Government⁷, the authorities of a county are the county council and the county board. The county council functions as both a legislative and supervisory body, meaning that its competencies include not only the enactment of local legal acts but also the oversight of the executive body's activities. In terms of task execution, the county board is subject exclusively to the county council⁸, as stipulated by the hierarchical organizational structure of county self-government and the principle of the autonomy of local government units. This means that the county board exercises its competencies within the boundaries of the law and in accordance with the policy set by the county council, which exercises oversight and control over it. The subordination of the county board solely to the county council excludes interference by other authorities in its activities, except in cases specified by law, such as supervision by the voivode or the regional audit chamber in terms of the legality of the county authorities' actions.

The executive body of the county is the county board, headed by the *starosta*. This board is a collegial body, meaning that decisions are made collectively, and its members bear joint responsibility for the actions taken. The *starosta*, as the chairman of the county board, not only directs its work but also represents the county externally and is responsible for the ongoing implementation of administrative tasks⁹.

The body of the county, in accordance with the provisions of the law, is the county board as a whole, rather than the individual members comprising it. This stems from the collegial nature of the body and the principles of its functioning outlined in the Act on County Self-Government.

The County Council plays a crucial role in shaping the legal order at the local level and in overseeing the activities of the County

⁷ Act of June 5, 1998 on County Self-Government (consolidated text, Journal of Laws of 2024, item 107, as amended).

⁸ J. Stelmasiak, L. Bielecki, 2. *Organy powiatu*, in: *Jawność w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (ed.), Warszawa 2015, pp. 44–51.

⁹ More broadly see: M. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce: założenia i realizacja*, Lublin 2011, pp. 299–302.

Board. This mechanism constitutes a vital element of the system of mutual balance and control (checks and balances¹⁰) within the structure of the county self-government, ensuring that the actions of the executive bodies are in compliance with the prevailing legal order and the interests of the local community.

Pursuant to Article 16(1) of the Act of 5 June 1998 on County Self-Government, the county council exercises control over the activities of the county board and the county's organizational units, performing this task, *inter alia*, through the auditing committee. This body, operating within the council's structure, is vested with supervisory powers aimed at ensuring the legality, accuracy, and appropriateness of the actions undertaken by the county's executive bodies.

At the highest level of local government administration, i.e., at the regional level, the functioning of local government structures is based on the provisions of the Act of 5 June 1998 on the Self-Government of Voivodeships¹¹. In accordance with Article 15 of the aforementioned Act, the legislative and supervisory body at the regional level is the regional assembly (*sejmik województwa*)¹², which plays a key role in shaping regional development policy by adopting strategies and plans of strategic importance for the entire voivodeship. As a collegiate body, the regional assembly is responsible for making decisions regarding the directions of socio-economic development, allocation of financial resources, and the adoption of general local legislation.

The executive body of the voivodeship is the regional board (*zarząd województwa*), chaired by the marshal of the voivodeship. The regional board is responsible for implementing the voivodeship's policy in the areas of budget management, executing devel-

¹⁰ Redakcja IbmDiPP. (2023, 12 października). *Checks & Balances – kontrola i równowaga*, ngo.pl., <https://publicystyka.ngo.pl/checks-balances-kontrola-i-rownowaga> (access: 1 April 2025).

¹¹ The Act of June 5, 1998 on Voivodeship Self-Government (consolidated text, Journal of Laws of 2024, item 566, as amended).

¹² B. Dolnicki in: J. Bryła, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Wierzbica, B. Dolnicki, *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 16.

opment programs, and implementing strategies adopted by the regional assembly. Furthermore, the board plays a crucial role in the process of absorbing European Union structural funds and coordinating projects aimed at reducing development disparities within the region.

The Polish system of local government is structurally grounded in the constitutional principles of decentralization and local autonomy. Organized within a three-tier administrative framework – commune, county, and voivodeship – it operationalizes the distribution of public authority through the allocation of distinct competences exercised autonomously within statutory limits. The institutional dualism of representative–executive bodies ensures both democratic accountability and administrative efficiency, while supervisory mechanisms vested in the voivode and regional chambers of audit safeguard legality and fiscal discipline.

As a practical embodiment of the principle of subsidiarity, local government constitutes a core component of Poland's democratic governance and the rule of law. Its continued evolution depends on strengthening fiscal self-sufficiency, ensuring proportional oversight, and maintaining a functional equilibrium between central and local authorities. The durability of decentralization, in turn, remains a decisive measure of the constitutional maturity and systemic stability of the state.

1.2. Reform of the territorial organisation of public power in Ukraine

In order to adequately capture the systemic features of decentralization in Ukraine, it is necessary to reconstruct the institutional architecture of local self-government within its constitutional and statutory framework. The Ukrainian model is based on the recognition of territorial communities (*hromadas*) as the fundamental units of local democracy, exercising public authority through elected councils and executive bodies. The ongoing decentralization reform has significantly strengthened the functional capacity of these com-

munities, while simultaneously redefining the relationship between local self-government and territorial state administration.

Structurally, the Ukrainian system of territorial governance operates on three interconnected levels: the basic level of territorial communities (*hromadas*), the subregional level of districts (*rayons*), and the regional level of oblasts. At the level of territorial communities, representative authority is exercised by elected local councils, while executive competences are performed by executive committees headed by heads. At the district and regional levels, representative bodies coexist with local state administrations, which function as territorial organs of the central government responsible for ensuring the legality of local governance and coordinating the implementation of national policies.

The key factor for the transition of local self-government to a new level in Ukraine was the amalgamation of territorial communities. This involves replacing the post-Soviet administrative-command system of governance with a democratic system in which both the central government and the community participate in governing the state. The current decentralization reform has significantly strengthened the functional capacity of these communities, while rethinking the relationship between local self-government and territorial state administration.

The constitutional foundations of decentralization in Ukraine are primarily established in Articles 140–146 of the Constitution of Ukraine, which recognize territorial communities as the primary subjects of local self-government and guarantee their right to independently resolve issues of local importance within the limits defined by the Constitution and laws.

From a dogmatic perspective, these constitutional provisions establish a dual structure of territorial governance, combining elements of decentralized self-government with mechanisms of state supervision. This institutional arrangement reflects the constitutional attempt to reconcile the principle of local autonomy with the imperative of maintaining the integrity and coherence of the state administration.

Currently, the main focus of reforms in this area is the restructuring of local state administrations (LSAs) into prefectural bod-

ies. According to the new competence, their main powers should include ensuring law and order, observing the rights and freedoms of citizens, implementing state and regional programs, coordinating the activities of territorial bodies of central executive bodies and exercising administrative supervision over the legality of the acts of local authorities.

An important area for reform is establishing an effective mechanism to control the activities of local self-government bodies. For a long time, these bodies were not controlled by specially designated state authorities, and the control function was actually entrusted to the territorial community itself¹³. Although public control is an effective mechanism, it is not widespread due to a lack of legal regulation and public awareness¹⁴. However, such changes can be fully implemented after the adoption of relevant amendments to the Constitution of Ukraine¹⁵¹⁶, which is currently impossible due to the state of martial law in the country.

Ukraine, confirming its commitment to European development, even in wartime, despite certain constitutional restrictions imposed by the current situation, continues to implement reforms on the path to European integration. So, an alternative solution to this problem in the current circumstances was the adoption of a new Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Ensuring Legality and Transparency in the Activities of Local Self-Government Bodies" dated November 5, 2025, No. 4677-IX. The law is intended to establish an effective system for ensuring the legality of local government acts in

¹³ O. Lialiuk, I. Petrenko, *Zarubizhnyi dosvid zaprovadzhennia instytutu prefekta ta yoho znachennia dlia Ukrainy*, "Problemy zakonnosti" 2020, No. 148, pp. 26–35, <https://doi.org/10.21564/2414-990x.148.189074>.

¹⁴ Ye. Minakova, *Kontseptsiiia instytutu prefekta yak subiekta derzhavnoho kontroliu za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini*, "Analichno-porivnialne pravoznavstvo" 2023, No. 3, pp. 27–32, <http://dx.doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.4>.

¹⁵ Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power), registration No. 2217a of 1 July 2015, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (access: 1 April 2025).

¹⁶ T. Linьko, *Konstytutsiine pravo krainy: pidruchnyk*, Kharkiv 2024, pp. 288–290.

Ukraine, for which purpose the law provides for the following mechanism for ensuring legality:

- for acts of oblast councils – by the central executive body designated by the Cabinet of Ministers of Ukraine;
- for acts of rayon councils – oblast state administrations
- for acts of village, settlement, city, and rayon councils in the city (if established) and their executive bodies – district state administrations¹⁷.

The introduction of the prefectural model of territorial supervision, provided for in several proposals for constitutional reform, has not yet been fully implemented in the Ukrainian legal system. However, Ukraine has already managed to introduce a supervisory function over the activities of local self-government bodies, which has been entrusted to local state administrations acting as territorial representatives of the central government. The completion of constitutional reform will subsequently involve the transfer of this function to prefects.

Nevertheless, it should be emphasized, that several institutional solutions discussed in the context of Ukrainian decentralization remain at the stage of legislative proposals or constitutional debate. Consequently, a distinction must be made between the currently binding legal framework and the reform-oriented concepts aimed at further deepening the decentralization process.

Therefore, the following tasks still need to be addressed: the distribution of powers between local self-government bodies and EMBs, including the powers of territorial bodies of central EMBs and their subdivisions, taking into account the principle of subsidiarity and the new territorial basis; the creation of favorable legal conditions for involving residents of territorial communities in local decision-making and the development of forms of local democracy; the creation and administration of the Unified State Register of Acts of Local Self-Government; the creation and

¹⁷ On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Ensuring Legality and Transparency in the Activities of Local Self-Government Bodies: Law of Ukraine of 5 November 2025 No. 4677-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4677-%D0%86%D0%A5#Text> (access: 14 May 2025).

administration of the State Register of Powers of Local Self-Government.

Therefore, Ukrainian decentralization reform should be interpreted not only as a political program, but primarily as a gradual, purposeful, and consistent process of constitutionalizing local self-government (taking into account the mechanisms of democracy in public administration, the doctrine of the rule of law and the delegation of government powers), the key objective of which is to comply with European standards of good governance.

2. Fiscal autonomy and the unity of the state – on the balance of competences in a decentralized model

2.1. Fiscal decentralization in Poland. A struggle for balance between central and local authorities

Fiscal decentralization in Poland is a complex process shaping relations between the state and local governments since 1989, grounded in constitutional guarantees of autonomy and financial independence.

At the outset, it must be emphasized that fiscal decentralization is not a mere technocratic operation, but rather a complex and multi-dimensional process with far-reaching social, economic, and political implications. It cannot be regarded as an arbitrary administrative act implemented in isolation from its historical, cultural, or economic context. Introducing decentralization at an inopportune moment or in an ill-conceived manner risks consequences akin to entrusting a ten-year-old child with the management of a household budget – where the absence of experience, oversight mechanisms, and adequate preparation may result in disorder, fiscal imbalance, and systemic destabilization. As Rémy Prud'homme aptly observes: “Decentralization measures are like some potent drugs, however: when prescribed for the relevant illness, at the appropriate moment and in the correct dose, they can

have the desired salutary effect; but in the wrong circumstances, they can harm rather than heal”¹⁸.

Fiscal decentralization should therefore be analyzed as a structural element of the public finance system, requiring a coherent allocation of competences, stable revenue sources, and effective accountability mechanisms ensuring the responsible management of public funds at the local level.

In Poland, fiscal decentralization must be situated within the broader framework of the post-1989 systemic transformation. The legal basis for this process is firmly embedded in the constitutional principles of local government autonomy, as established by the Constitution of the Republic of Poland of 1997. These principles – particularly the legal personality of local government units, their entitlement to perform public tasks in their own name and under their own responsibility, and the guarantees of financial independence – form the normative foundation for the decentralisation of public finances. Fiscal decentralization is thereby not merely an element of administrative reform, but a constitutional imperative, reflecting the axiological commitment of the Polish legal order to the principle of subsidiarity and to the decentralised exercise of public power.

Equally significant are the statutory instruments governing the financial framework of local government units, notably the Act on Local Government Revenues of 2024¹⁹, the Public Finance Act of 2009²⁰, as well as the respective statutes regulating the municipal²¹, county²², and regional levels of self-government²³.

¹⁸ R. Prud’Homme, *The Dangers of Decentralization*, “The World Bank Research Observer” 1995, No. 10(2), p. 201.

¹⁹ The Act of 1 October 2024 on the Revenues of Local Government Units (Journal of Laws, item 1572, as amended).

²⁰ The Act of 27 August 2009 on Public Finances (consolidated text, Journal of Laws of 2024, item 1530, as amended).

²¹ The Act of March 8, 1990 on Municipal Self-Government (consolidated text, Journal of Laws of 2024, item 1465, as amended).

²² The Act of 5 June 1998 on District Self-Government (consolidated text, Journal of Laws of 2024, item 107, as amended).

²³ The Act of June 5, 1998 on Voivodeship Self-Government (consolidated text, Journal of Laws of 2024, item 566, as amended).

These legislative acts delineate the catalogue of own-source revenues of local government units, establish the principles of their redistribution, define the subvention and grant mechanisms, and structure the financial relations between local budgets and the state budget

The revenue sources of local government units (LGUs) in Poland are multilayered, reflecting both a normative aspiration towards financial autonomy and an inherent dependence on central government transfers. LGUs derive their income from local taxes and charges, shares in personal and corporate income tax (PIT²⁴ and CIT²⁵), general subventions, and earmarked grants. Particular attention should be paid to the growing role of European Union funds in the investment strategies of local governments²⁶ – an instrument that, while enhancing local development capacities, simultaneously introduces systemic risks stemming from the cyclical nature of EU programming periods and the ensuing challenges in ensuring continuity of financing for local development policies.

The Polish model of fiscal decentralization is characterized by a moderate level of revenue autonomy for local government units (LGUs) when compared to systems operating in Western European countries. Nevertheless, it surpasses, in institutional terms, the arrangements adopted in many Central and Eastern European states, including Ukraine²⁷. In Poland, LGUs enjoy a relatively broader scope of competences and functionality in the field of local tax and fee administration than their Ukrainian counterparts. On the other hand, a persistently high degree of centralization of tax revenues – particularly in relation to corporate income tax (CIT) –

²⁴ The Act of 26 July 1991 on Personal Income Tax (consolidated text, Journal of Laws of 2025, item 163, as amended).

²⁵ The Act of 15 February 1992 on Corporate Income Tax (consolidated text, Journal of Laws of 2025, item 278, as amended).

²⁶ More broadly see: M. Dworakowska, *Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy absorpcji funduszy unijnych*, "Optimum. Economic Studies" 2018, No. 93(3), pp. 51–62, <https://doi.org/10.15290/oes.2018.03.93.05>.

²⁷ P. Kornieiev, O. Terekh, *Architektura kontrolnych organów podatkowych Ukrainy*, "Studia Iuridica Toruniensia" 2024, No. 34(1), pp. 25–54, <https://doi.org/10.12775/SIT.2024.002>.

continues to constrain the effective capacity of many LGUs to shape autonomous fiscal policy.

Despite the formally advanced legislative framework, the process of fiscal decentralization in Poland continues to face a range of structural and functional constraints. One of the principal challenges lies in the persistently low share of own-source revenues within the budgetary structure of many local government units (LGUs), which renders their financial autonomy largely illusory. In practice, a significant proportion of local budgets is financed through transfers from the state budget, over which LGUs exert limited control – both in terms of the amounts allocated and the permissible scope of their use, particularly with respect to earmarked grants²⁸.

Another significant challenge lies in the considerable disparities in fiscal capacity among local government units (LGUs), particularly between urban and rural entities, as well as across regions characterised by varying levels of socio-economic development. These asymmetries result in de facto unequal access to public services and divergent capacities to perform constitutionally or statutorily assigned tasks. What remains notably absent is the existence of effective, durable, and predictable redistributive mechanisms capable of mitigating these inequalities in a structurally sustainable manner.

Equally important for the functioning of the local government finance system is the high degree of instability in the legislative and political environment. Frequent and often uncoordinated changes in regulations related to public finances – particularly concerning the system of subsidies, compensatory mechanisms that offset revenue losses for local government units (such as those arising from tax reforms in the area of personal income tax), and the rules governing the design and implementation of multi-year financial plans – result in a significant reduction in the budgetary predictability of local government units. This type of normative volatility presents a substantial obstacle to the rational process of financial

²⁸ B. Guziejewska, *Decentralizacja fiskalna – dobre praktyki a doświadczenia polskie*, “Studia Ekonomiczne” 2016, No. 273, pp. 109–118.

planning, limiting the ability of local governments to effectively implement long-term investment strategies and to pursue a balanced and responsible budgetary policy.

Additionally, some amendments to regulations are introduced in an expedited procedure, without an adequate period of *vacatio legis* or with its minimization, resulting in insufficient time for local government administrative structures to adapt to the new legal conditions. Such legislative practices undermine the principle of legal certainty and pose a threat to the stability of the public finance system at the local level.

In light of the aforementioned challenges, it becomes crucial to develop and implement a financing system for local government units that is characterized by greater stability, transparency, and fairness. Only such a system can effectively strengthen the autonomy of local governments while simultaneously increasing their accountability for the management of public funds. The transparency of financial mechanisms, based on objective and predictable principles of redistribution, will serve as the foundation for achieving long-term developmental objectives. Furthermore, effective modeling of fiscal policy at the local level will enable more efficient adjustment of public service provision to the diverse socio-economic needs of individual regions, which, in turn, will contribute to the improvement of citizens' quality of life and the strengthening of social cohesion across the country.

2.2. Fiscal decentralization in Ukraine

According to the European Charter of Local Self-Government, local self-government is “the right and capacity of local authorities [...] to regulate and manage a substantial part of public affairs within their competence, in the interests of the local population”. The goal of the LS reform is, first of all, to ensure its ability to solve local issues independently, at the expense of its own resources. The focus is on allocating additional resources to territorial communities and on mobilising their internal reserves.

As a rule, a political phenomenon such as “decentralization” often takes on a financial dimension (hence the term “fiscal decentralization”) when changes in the system of intergovernmental fiscal relations take place²⁹. Fiscal decentralization, or the empowerment of “sub-central governments” to both raise and spend fiscal resources, is generally viewed positively, as “sub-central governments” are better informed about local conditions and can adapt policies more easily to meet community needs³⁰.

Annalisa Fedelino’s view that fiscal decentralization implies a review of the roles and responsibilities of different levels of government in fiscal policy is worth considering³¹. American economist Charles M. Tiebout points out that fiscal decentralization simultaneously increases competition between local authorities, ensuring their efficiency³².

Thus, fiscal decentralization involves distributing functions, financial resources, and responsibility for their use among central and local government levels³³.

Fiscal decentralization in Ukraine constitutes a central component of the broader decentralization reform initiated in 2014. Its legal foundations are primarily defined in the Budget Code and the Tax Code of Ukraine, which regulate the system of local revenues, intergovernmental transfers, and equalisation mechanisms aimed at reducing territorial disparities in fiscal capacity.

²⁹ A. Fedelino, T. Ter-Minassian, *Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences*, Washington D.C. 2010, p. 12, <https://doi.org/10.5089/9781589069855.084>.

³⁰ I. Lago, *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*, Cheltenham–Northampton 2021, p. 165, <http://dx.doi.org/10.4337/9781839103285>.

³¹ A. Fedelino, *Fiscal Decentralization: Key Issues. A Brief Literature Review*, in: *Making Fiscal Decentralization Work: A Cross-Country Analysis*, International Monetary Fund, Washington D.C. 2010, pp. 3–9.

³² T.M. Tiebout, *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*, in: *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, J.M. Buchanan (ed.), Princeton 1961, pp. 79–96.

³³ O. Klymenko, *Finansova detsentralizatsiia yak osnova rozvytku mist-sevoho samovriaduвання*, “Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia” 2018, Vol. 29, No. 5, p. 104.

Thus, according to the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine³⁴ and its Action Plan, the Budget and Tax Codes of Ukraine were amended to implement the first stage of fiscal decentralization. These changes transferred additional budgetary powers to local governments and secured stable sources of revenue for their implementation. This actually encouraged communities to amalgamate and increase their capacity by transitioning ATC budgets to direct interbudgetary relations with the state budget³⁵.

The budgetary capacity of the community is crucial for its effective functioning. This capacity refers to the community's ability to implement basic local government powers using community budget revenues. In a broad sense, the financial capacity of the community implies its ability to solve a wide range of social and economic problems³⁶.

An ATC's resource potential is characterized by its available resources, the most important of which are territorial, spatial, land, and financial. The capacity of ATCs is largely determined by how efficiently they use these resources, which constitute their resource potential. This potential is a source and means of reproduction and plays a key role in determining the functions, direction, and dynamics of development³⁷.

³⁴ Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine, Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 1 April 2014 No. 333-p, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (access: 7 May 2025).

³⁵ M. Pitsyk, O. Slobozhan, Ya. Raboshuk, O. Chepel, *Formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: praktychnyi posibnyk*, Kyiv 2016, p. 3.

³⁶ S. Sember, O. Chubar, K. Mashiko, *Teoretychni pidkhody do vyznachennia sutnosti finansovoi spromozhnosti ta finansovykh resursiv terytorialnoi hromady*, "Rehionalna ekonomika" 2015, No. 3, p. 87.

³⁷ H.A. Borshch, V.M. Vakulenko, N.M. Hrynychuk, Yu.F. Dekhtiarenko, O.S. Ihnatenko, V.S. Kuibida, A.F. Tkachuk, V.V. Yuzefovych, *Resursne zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady ta yii marketynh: navchalnyi posibnyk*, Kyiv 2017, p. 7.

It is important that the legislator has provided communities unable to exercise certain powers independently with the possibility to cooperate with others³⁸.

The introduction of a new budget regulation mechanism has changed the total balancing system of all local budgets to a horizontal equalization system based on tax capacity and revenues per capita. A significant portion of budget funds remains under the full control of local authorities. The reform of intergovernmental fiscal relations encourages territorial communities to efficiently fill their budgets, become self-sufficient, and plan their expenditures economically. Local authorities decide how to spend budget funds, which is especially important for the development of ATCs³⁹.

The community budget is funded by several sources. These include national taxes such as personal and corporate income taxes, excise taxes, and fees for the use of natural resources. Additionally, local authorities collect their own taxes and fees (e.g., tourist tax, parking fees, etc.)⁴⁰.

Another group of revenues is non-tax (e.g., payments for administrative services, fines, profits of utility companies, etc.). Communities can also receive funds from state or local budgets, which are known as intergovernmental transfers. However, the situation in the budget system, particularly at the local level, was significantly affected by the full-scale invasion. To ensure economic conditions for businesses, the government introduced tax breaks that local authorities had to adapt to and increased subsidies. Thus, in 2021, a reverse subsidy was transferred to the budget of 15%, and in 2023 – 14%; if in 2021 there were 11% of unsubsidized com-

³⁸ On Cooperation of Territorial Communities, Law of Ukraine of 17 June 2014 No. 1508-VII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#top> (access: 13 May 2025).

³⁹ N.V. Vasylieva, N.M. Hrynychuk, T.M. Derun, V.S. Kuibida, A.F. Tkachuk, *Mistsevyi biudzheth i finansove zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady*, Kyiv 2017, p. 5.

⁴⁰ Article 64 of the Budget Code of Ukraine of 8 July 2010 No. 2456VI, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (access: 14 May 2025).

munities, in 2023 there were 2% of them; and 84% (2023) received a basic subsidy compared to 75% (in 2021)⁴¹.

However, the decentralization reform has shown real results in the economic strength of communities and their ability to quickly adapt to the situation. Communities where no hostilities took place were able to receive internally displaced persons with dignity, provide them with infrastructure and provide public services at the proper level. Communities that have faced armed aggression have been able to withstand it. They have provided necessary assistance to territorial defense forces and the Armed Forces of Ukraine. They have also ensured a decent standard of living for their residents⁴².

3. Comparative analysis between the Polish and Ukrainian local government systems

When analyzed comparatively, the Polish and Ukrainian models illustrate two different stages of decentralization. While Poland represents a constitutionally stabilized model of local self-government, Ukraine continues to develop its decentralization framework within a dynamic reform process aimed at strengthening the autonomy and financial capacity of territorial communities.

In the context of a comparative analysis of local self-government models in Ukraine and Poland, the fundamental idea of the European Union – which sounds like *In varietate Concordia* – is more relevant than ever. Although both countries have their own specific features in terms of the organization and implementation of local self-government, like other EU member states, they are all united by the European strategy of good governance at the local level. This strategy serves as an impetus for further development.

A comparative perspective reveals both structural similarities and fundamental differences between the Polish and Ukrainian

⁴¹ <https://www.chesno.org/post/5880/> (access: 14 May 2025).

⁴² Yu. Holynskiy, V. Nuriieva, *Finansova spromozhnist hromad pid chas povnomasshtabnoi viiny*, "Ekonomika ta suspilstvo" 2023, No. 55, <http://dx.doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-41>.

decentralization models. In both states, decentralization serves as a mechanism for strengthening democratic participation and improving the efficiency of public administration. However, the Polish model is characterized by a higher degree of constitutional stabilization, whereas the Ukrainian system remains embedded in an ongoing process of institutional transformation.

4. Conclusion

The conducted analysis demonstrates that decentralization constitutes not merely an administrative reform but a structural principle shaping the constitutional architecture of modern democratic states. Both the Polish and Ukrainian experiences illustrate that the effectiveness of decentralization depends on the coherence between institutional autonomy, fiscal capacity, and legal guarantees protecting the independence of local authorities.

The comparative analysis undertaken in this study conceptualizes decentralization as both a structural category of public administration and a constitutional principle indicative of democratic maturity. By examining the Polish and Ukrainian experiences, the research elucidates the relationship between institutional autonomy, fiscal responsibility, and the rule of law, demonstrating that effective decentralisation requires not only normative guarantees but also the internalisation of the principle of subsidiarity within constitutional culture and governance practice.

In Poland, decentralization has achieved a high degree of normative stability and institutional consolidation. The constitutionally enshrined three-tier model of local self-government ensures a functional balance between representative and executive authorities. Nonetheless, persistent fiscal centralization and regulatory volatility continue to constrain the real autonomy of local government units. The sustainability of this model thus depends upon the reinforcement of fiscal predictability and the safeguarding of local self-government from tendencies toward recentralization.

The Ukrainian experience also offers relevant insights for the Polish system of local self-government. In particular, the mobilization capacity of Ukrainian territorial communities during periods of crisis demonstrates the importance of strengthening mechanisms that enhance the operational flexibility and crisis-management capabilities of local authorities. For Poland, this may justify further institutional development of participatory governance mechanisms and greater fiscal flexibility enabling local governments to respond effectively to extraordinary circumstances.

In contrast, decentralization in Ukraine remains an evolving and constitutionally unfinished process. The amalgamation of territorial communities and fiscal reforms have enhanced local governance capacity, yet the absence of entrenched constitutional guarantees, fragile fiscal independence, and limited supervisory mechanisms hinder the establishment of a mature, self-sustaining decentralized order. Thus, the Ukrainian example illustrates that decentralization (as the basis of the administrative-territorial structure) in the absence of constitutional details functions as a reform initiative rather than a systemic principle.

The study concludes that decentralisation's viability depends on institutional coherence, fiscal equilibrium, and normative predictability. *De lege ferenda*, it advocates strengthening anti-recentralization and fiscal stability mechanisms in Poland and completing the constitutional entrenchment of self-government in Ukraine.

From a comparative perspective, the Polish decentralization model provides several normative reference points for the further development of Ukrainian territorial governance. In particular, the constitutional entrenchment of a multi-level system of local self-government, the clear distinction between own and delegated tasks, and the establishment of stable and constitutionally protected sources of local revenue could significantly enhance the institutional resilience of Ukrainian territorial communities.

Therefore, the future development of decentralization should focus on three fundamental dimensions: strengthening constitutional guarantees of local autonomy, ensuring adequate fis-

cal resources corresponding to the scope of local competences, and establishing transparent supervisory mechanisms balancing decentralisation with the unity of the state.

SUMMARY

Structural and fiscal determinants of state decentralization:
a comparative legal study of Poland and Ukraine

The article conducts a comparative legal analysis of decentralization in Poland and Ukraine as a constitutive element of territorial legal personality and a measure of constitutional maturity. Using the dogmatic-legal and systemic methods, it examines constitutional, institutional, and fiscal frameworks through the lens of subsidiarity. The Polish model demonstrates normative stability yet remains constrained by fiscal centralisation and structural disparities, while the Ukrainian model is transitional, marked by legislative dynamism but lacking lasting guarantees of autonomy. Effective decentralization depends on institutional coherence, fiscal equilibrium, and predictable vertical relations. *De lege ferenda*, the study advocates reinforcing anti-recentralisation mechanisms and fiscal stability in Poland, and full constitutionalization of local self-government in Ukraine in line with subsidiarity, proportionality, and legality.

Keywords: decentralization; local self-government; fiscal autonomy; constitutional reforms; Poland-Ukraine comparative study

STRESZCZENIE

Strukturalne i fiskalne determinanty decentralizacji państwa:
studium prawnoporównawcze Polski i Ukrainy

Artykuł przedstawia prawnoporównawczą analizę decentralizacji w Polsce i na Ukrainie jako konstytutywnego elementu podmiotowości terytorialnej oraz miernika dojrzałości konstytucyjnej państwa. Z wykorzystaniem metod dogmatycznoprawnej i systemowej dokonano analizy konstytucyjnych, instytucjonalnych i fiskalnych ram decentralizacji w świetle zasady subsydiarności. Model polski charakteryzuje się stabilnością normatywną, ograniczaną jednak przez centralizację fiskalną i strukturalne dysproporcje, natomiast model ukraiński ma charakter tranzycyjny – dynamiczny legislacyjnie, lecz pozbawiony trwałych gwarancji autonomii. Skuteczność

decentralizacji zależy od spójności instytucjonalnej, równowagi fiskalnej i przewidywalności relacji wertykalnych w strukturze władzy publicznej. *De lege ferenda* postulowane jest wzmocnienie w Polsce mechanizmów antyrecentralizacyjnych i stabilności finansowej, a na Ukrainie – pełna konstytucjonalizacja samorządu terytorialnego zgodnie z zasadami subsydiarności, proporcjonalności i legalizmu.

Słowa kluczowe: decentralizacja; samorząd terytorialny; autonomia fiskalna; reformy konstytucyjne; analiza porównawcza Polska–Ukraina

BIBLIOGRAPHY

- Borshch H.A., Vakulenko V.M., Hrynychuk N.M., Dekhtiarenko Yu.F., Ihnatenko O.S., Kuibida V.S., Tkachuk A.F., Yuzefovych V.V., *Resursne zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady ta yii marketynh: navchalnyi posibnyk*, Kyiv 2017.
- Dolnicki B., in: Bryła J., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Marchaj R., Martysz C., Wierzbica A., Dolnicki B., *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Dworakowska M., *Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy absorpcji funduszy unijnych*, "Optimum. Economic Studies" 2018, No. 93(3), <https://doi.org/10.15290/oes.2018.03.93.05>.
- Fedelino A., *Fiscal Decentralization: Key Issues. A Brief Literature Review*, in: *Making Fiscal Decentralization Work: A Cross-Country Analysis*, International Monetary Fund, Washington D.C. 2010.
- Fedelino A., Ter-Minassian T., *Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences*, Washington D.C. 2010, <https://doi.org/10.5089/9781589069855.084>.
- Guziejewska B., *Decentralizacja fiskalna – dobre praktyki a doświadczenia polskie*, "Studia Ekonomiczne" 2016, No. 273.
- Holynskyi Yu., Nuriieva V., *Finansova spromozhnist hromad pidchas povnomasshtabnoi viiny*, "Ekonomika ta suspilstvo" 2023, No. 55, <http://dx.doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-41>.
- Jaworski B., *Pozycja ustrojowoprawna samorządu gminnego w systemie administracji publicznej*, "Studia Iuridica" 2020, No. 85, <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2020-85.10>.
- Klymenko O., *Finansova detsentralizatsiia yak osnova rozvytku mistsevoho samovriaduvannia*, "Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriia: Derzhavne upravlinnia" 2018, Vol. 29, No. 5.

- Kornieiev P., Terekh O., *Architektura kontrolnych organów podatkowych Ukrainy*, "Studia Iuridica Toruniensia" 2024, No. 34(1), <https://doi.org/10.12775/SIT.2024.002>.
- Kuźnicka-Błaszowska D., *Zadania własne i zlecone samorządu gminnego wobec regulacji konstytucyjnych*, "Finanse Komunalne" 2022, No. 3.
- Lago I., *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*, Cheltenham–Northampton 2021, <http://dx.doi.org/10.4337/9781839103285>.
- Lialiuik O., Petrenko I., *Zarubizhnyi dosvid zaprovadzhennia instytutu prefekta ta yoho znachennia dlia Ukrainy*, "Problemy zakonnosti" 2020, No. 148, <https://doi.org/10.21564/2414-990x.148.189074>.
- Lin'ko T., *Konstytutsiine pravo krainy: pidruchnyk*, Kharkiv 2024.
- Minakova Ye., *Kontseptsii instytutu prefekta yak subiekta derzhavnoho kontroliu za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini*, "Analitychno-porivnialne pravoznavstvo" 2023, No 3, <http://dx.doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.4>.
- Pitsyk M., Slobozhan O., Raboshuk Ya., Chepel O., *Formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: praktychnyi posibnyk*, Kyiv 2016.
- Prud'Homme R., *The Dangers of Decentralization*, "The World Bank Research Observer" 1995, No. 10(2).
- Sember S., Chubar O., Mashiko K., *Teoretychni pidkhody do vyznachen- nia sutnosti finansovoi spromozhnosti ta finansovykh resursiv terytori- alnoi hromady*, "Rehionalna ekonomika" 2015, No. 3.
- Sienkiewicz M., *Samorząd powiatowy w Polsce: założenia i realizacja*, Lublin 2011.
- Tiebout T.M., *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*, in: *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, J.M. Buchanan (ed.), Princeton 1961.
- Vasylieva N.V., Hrynychuk N.M., Derun T.M., Kuibida V.S., Tka- chuk A.F., *Mistsevyi biudzhety i finansove zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady*, Kyiv 2017.

Krzysztof Kucharski

Nicolaus Copernicus University, Toruń

krzysztof.kucharski@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0528-3962>

Administrative-legal status of a bathing water site under the Water Law

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.020>

1. Initial remarks

Water resources represent an important component of the environment. They play an important role in social and economic life. The prime purpose of their use is, naturally, human consumption. It is only secondarily that water resources can be used for other purposes, including sports and recreation¹. Owing to the fact that the management of water resources requires sophisticated legal solutions, the legislator has created positive law norms serving to conduct proper water management.

The Water Law² is the basic act in the Polish legal system for water management. Its scope of regulation, according to its subject matter, covers the issues of water resources formation and protection, water use, and water resources management³. The Water Law

¹ A. Żurawik, *Gospodarka wodami*, in: *Publiczne prawo gospodarcze*, Vol. 8B, J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (eds.), Warszawa 2018, p. 466.

² Act of 20 July 2017 (consolidated text: Journal of Laws 2024, item 1087 as amended), hereinafter referred to as the Water Law.

³ Article 1 of the Water Law.

regulation is therefore the leading law in the field of water management, including the one that is the subject of this article⁴.

The Water Law regulation contains the basic set of norms shaping the administrative-legal status of a bathing site in Polish law⁵. As far as the status of a bathing site is concerned, the Act contains regulations concerning the powers and duties of the public administration bodies and the bathing site organizers, as well as regulations relating to the organization of the bathing site⁶. Problems of the bathing site fall within the area of issues related to the management of water resources. In fact, under the Water Law, water management also includes issues of satisfying the purposes of sport and recreation⁷.

According to the statutory definition, a bathing site is understood as a separate, designated and marked body of surface water⁸, designated by the municipal council and used by a large number of bathers, provided that a permanent bathing prohibition has not been issued against it (positive premise). Excluded from this definition are: swimming pools, swimming or spa pools, enclosed bodies of water subject to treatment or use for therapeutic purposes, artificial enclosed bodies of water separated from surface water, and groundwater (negative premise). The cumulative fulfilment of

⁴ Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water sites quality repealing Directive 76/160/EEC (Official Journal of the EU L No 64, p. 37 as amended). For more on the significance of this regulation, see: E. Kaznowska, M. Wasilewicz, *Bathing water sites in Poland – issues of the organization and supervision as a consequence of the Water Law Act amendment*, "Acta Scientiarum Polonorum, Formatio Circumiectus series – Environmental Processes" 2019, No. 4, pp. 187–205.

⁵ These include: Article 16(22), (23), (32), (37), (44), (76); Article 37; Article 38; Article 41; Article 44; Article 45; Article 46; Article 47; Article 48; Article 49; Article 51(2), (3), (4); Article 75(2), (3); Article 76; Article 130; Article 140; Article 159(3); Article 170(2); Article 317(4); Article 329(2); Article 331(1), (6); Article 334; Article 344; Article 345; Article 346; Article 347; Article 349(1); Article 477.

⁶ P. Szuwalski, *Komentarz do Artykułu 37*, in: *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, 2019, Lex.

⁷ Article 10(7) of the Water Law.

⁸ According to Article 20 of the Water Law, surface waters are waters of the territorial sea, internal marine waters, and inland surface waters.

the positive and negative conditions, in the light of the statutory definition, is therefore a prerequisite for a body of surface water to become a bathing water site. Since bathing water comprises a body of surface water, it may therefore be designated as such on inland marine or inland surface waters⁹. A distinction should be made between occasional bathing sites and bathing areas. Under the Water Law, these are designated and marked sections of surface water used for bathing that are not bathing sites¹⁰. Such places will not be covered by the scope of the analysis in this article.

The specific administrative-legal regulation of the status of a bathing site is related to the aim of protecting the public interest¹¹. In fact, the legal regime defined by the Water Law in relation to the bathing site is intended to ensure the protection of the environment in terms of water resources. It also seeks to ensure the protection of the life and health of bathers. The protection of the public interest is also related to the establishment of legal guarantees to meet the needs of the population in the area of sport and recreation, which are associated with the use of the bathing area. Moreover, the public interest is reflected in the need to ensure public order and the safety of bathing water users¹². The protection of the above-mentioned types of public interest leads to the identification of the primary objective of adopting administrative-legal status for bathing waters, for administrative law standards are the most effective way of safeguarding the public interest in the area of surface water management.

In the context of the administrative-legal regulation of the Water Law with respect to the bathing water sites and the fundamental purpose of adopting this regulation, i.e., to protect the public

⁹ Under Article 21 of the Water Law, inland surface waters are divided into flowing and standing inland waters.

¹⁰ Article 16(28) of the Water Law.

¹¹ The specific administrative-legal regime for the protection of waters was already known under Roman law, cf. R. Kamińska, *Ochrona dróg i rzek publicznych w prawie rzymskim w okresie republiki i pryncypatu*, Warszawa 2010, pp. 107–144.

¹² In this area of safety, of fundamental importance is the Act of 18 August 2011 on the safety of persons in water areas (consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 714, as amended) and the implementing acts issued on its basis.

interest, the question of the legal nature of the area within the bathing site boundaries should be raised. The theory of administrative law is familiar with the construction of so-called special areas. The main characteristic of such areas is that a particular legal regime is established, either replacing the general legal order with a different one or extending it with additional regulations¹³. The analysis of the administrative-legal status of bathing waters undertaken in this article will seek to establish the legal nature of the area covered by the bathing water site limits.

2. Procedure for the establishment of a bathing water site

The Water Law provides for a set of procedural steps for the establishment of a bathing site¹⁴. The procedure in question is comprehensively regulated in the main Act. It constitutes a *quasi-legislative* procedure. It is not an administrative procedure¹⁵, as its object is not to deal with an individual administrative matter¹⁶. Consequently, it is not governed by the rules of general jurisdictional proceedings.

Adherence to the procedure for the establishment of a bathing water site has a bearing on the legality of its establishment. The assessment of the correctness of the steps undertaken is made in the first instance by the provincial governor as part of legal supervision, in the event of legal remedies being used by the bathing

¹³ A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, pp. 96–97.

¹⁴ P. Szuwalski, *Komentarz do Artykułu 37*, in: *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, 2019, Lex.

¹⁵ P. Michalski, M. Soberski, *Komentarz do Artykułu 37*, in: *Prawo wodne. Komentarz dla jednostek samorządowych*, P. Michalski, M. Soberski (eds.), 2024, Legalis.

¹⁶ Cf. Article 1 of the Code of Administrative Procedure (consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 572), hereinafter referred to as the CAP.

water site organizer¹⁷ or another entity¹⁸, or it may also be the administrative court.

The procedure for establishing a bathing water site is initiated by a request from the bathing water site organizer. By 31 December of the year preceding the bathing season in which the bathing water site is to be opened, the organizer is under an obligation to submit a request for its inclusion in the list¹⁹. The application is addressed to the executive body of the municipality (mayor, town mayor). The Water Law sets out detailed requirements for this request²⁰. In the event that the application does not meet the statutory requirements, the executive body of the municipality is obliged to invite the bathing water site organizer to supplement it within seven days²¹. Where the application is not completed within the specified deadline, the mayor of the municipality leaves the application unprocessed²². Therefore, only a complete application may be the basis for a bathing water site organizer's successful application for entry in the applicable list²³.

On the basis of the requests for inclusion in the list submitted to the executive body, the head of commune, mayor, or town mayor proceeds to draft a resolution²⁴ defining a list of bathing sites within the commune or within the Polish maritime areas

¹⁷ The term organizer is understood by the Water Law to mean an individual, a legal person or an organizational unit without legal personality that manages a bathing site or a place occasionally used for bathing or has undertaken to organize a bathing site or a place occasionally used for bathing (Article 16(37)).

¹⁸ Cf. decisions of the Supreme Administrative Court of 29 May 2020, II OSK 549/20, Lex no. 3052188.

¹⁹ Article 37(3) of the Water Law.

²⁰ Article 37(2, 3) of the Water Law. From the point of view of the subject of the article, an essential part of the proposal is the determination of the boundaries of the bathing water site (Article 37(4)(2)).

²¹ Article 37 (6) of the Water Law.

²² Article 37 (7) of the Water Law.

²³ Cf. judgment of the Provincial Administrative Court in Poznań of 23 February 2023, III SA/Po 1231/22, Lex no. 3504871.

²⁴ The draft resolution should also take into account the requirements of Article 37(13) of the Water Law. In the light of this regulation, in the area of the national park a bathing site may be established if it is not precluded by the provisions of the national park protection plan or the plan of protective tasks and the principles of making the national park accessible.

adjacent to the commune²⁵. The resolution comprises also a list of designated fragments of surface waters where the executive body of the municipality plans to establish bathing water sites for which it will be the organizer. In the light of the Water Law, the head of the commune, mayor, or town mayor may also submit a motion to include the bathing site on the list²⁶.

After a draft resolution has been drawn up, the head of the commune, mayor, or town mayor is under the obligation to make the draft public in the manner customary in the commune²⁷. In the system of statute law, custom does not serve as a law-making fact, except when a statutory norm refers to its application. This is precisely the situation we are dealing with in the procedure for the designation of a bathing site. The Water Law does not explicitly regulate the method of public disclosure. The decisive role in this respect will be played by whatever is the traditionally shaped practice of local (municipal) importance. Therefore, it may take place by publishing the draft resolution on the website of the Public Information Bulletin, the board of the office, and/or by posting it in the municipality. A literal interpretation requires that a draft resolution *in extenso*, and not only information about a draft resolution, be made available to the public. In addition to a draft resolution being made available to the public, the form, place, and deadline for submitting comments and proposals for amendments to that draft resolution must also be provided. The ability to submit comments and proposals for amendments is an element of public participation in the preparation of the draft resolution. The municipal executive body is free to determine the form of submitting comments and proposals. It may allow written form, oral form for the minutes, electronic form, or prescribe only one of them. The time limit for submitting comments and proposals may not be shorter than 21 days from the date of public disclosure. The time limit in question is a minimum term, and the executive body of the municipality may set a longer period. However, it is inadmissible

²⁵ Article 37(8) in conjunction with Article 37(2) of the Water Law.

²⁶ Article 37(9) in conjunction with Article 37(5) of the Water Law.

²⁷ Article 37(10) of the Water Law.

to shorten the statutory deadline. In such an event, the procedure for drafting the draft resolution would be breached, which would result in the resolution being deemed invalid in its entirety by the provincial governor (as part of legal supervision over the resolution-making activity of a local government unit) or an administrative court (on the basis of a complaint filed).

Given the fact that the legislator has not defined the catalogue of entities that may submit comments and proposals for amendments to the draft resolution, it should be assumed that it is open in nature²⁸. They may be submitted by natural persons, legal persons, as well as legal entities, including public administration bodies and their organizational units. Also immaterial is the question of residence or having a seat on the territory of the municipality by the entity that submits comments or proposals. The legislator also leaves open the subject-matter scope of comments or proposals for amendments. It may relate to questions of legal or factual interest, or concern matters of public interest. A comment should be regarded as a means of expressing a critical position on the solutions adopted. A proposal, on the other hand, should be regarded as an opportunity to express constructive suggestions to the draft resolution.

The head of the commune, or the governor, or the mayor of the city is required to consider the comments and proposals for amendments within a period of no more than 14 days from the expiry of the deadline for their submission²⁹. The body considers the comments and proposals received within the submission deadline. However, there is no obligation to consider those received after the deadline. On the other hand, an entity which has submitted a remark or a proposal after the deadline is not entitled to apply for an extension³⁰. This stems from the fact that in procedural matters related to public participation on a draft resolution, apart from the manner of calculating the deadlines, the regulations of the CAP do not apply³¹.

²⁸ B. Rakoczy (ed.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013, p. 190.

²⁹ Article 37 (10) of the Water Law.

³⁰ Article 58 of the CAP.

³¹ P. Michalski, *Kąpieliska i miejsca okazjonalnego wykorzystywania do kąpieli*, in: *Nowe prawo wodne najważniejsze zmiany dla gmin i przedsię-*

The legislator does not regulate the form in which the consideration of comments and proposals should take place. Taking into account the fact that the proceedings in question are not conducted in an individual administrative case, and also taking into account the system-wide regulations of the Act on Municipal Self-Government³², it seems that the decision should be made by way of an ordinance. The municipal executive body is not obliged to serve the order in question on the applicant, nor is any legal remedy available against the ordinance in question. Possible protection can be sought by the applicant by lodging a complaint with the administrative court against the resolution on the list of bathing water sites under Article 101 of the Act on Municipal Self-Government, in which he will also be able to raise the issue of the legality of the order issued.

The procedure for preparing a draft resolution on the list of bathing water sites also envisages an opinion on the draft by specialized bodies. The draft resolution together with the bathing water organizers' proposals is submitted by the head of the commune, governor, or city mayor to the Polish Water Authority, the owner of the waters, and the competent body of the Environmental Protection Inspectorate and the national poviát or border sanitary inspector for an opinion, and in the case of a bathing water situated in the area of a national park – also to the director of the national park. In Polish maritime areas, the draft resolution is submitted as well to the competent director of the marine office, and in the case of an inland waterway, to the competent director of the inland waterway shipping office. In the absence of an opinion within 14 days of the date of delivery of a draft resolution with the relevant applications, the legislator presumes a positive opinion. By adopting the so-called contract of fiction, the legislator wishes to avoid a situation in which the inactivity of one of the bodies would impede the execution of the procedure.

biorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, K. Filipek, M. Kucharski, P. Michalski (eds.), Warszawa 2018, p. 16.

³² Act of 8 March 1990 (consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 609 as amended).

The opinions in question issued by competent public administration bodies, owing to the fact that the legislator has not assigned a different character to them, have a non-binding force. Accordingly, even if a negative opinion is expressed by an authorized entity, the subject draft resolution may be referred by the municipal executive body to the municipal council for adoption. Conversely, a breach of the provisions of the Water Law would be a situation in which the mayor of a municipality failed to request the opinions in question. Such a situation would constitute a breach of the procedure for drawing up a draft resolution to the extent that the adopted resolution would be deemed invalid in its entirety³³. The omission of one of the bodies indicated is therefore sufficient to constitute a material breach of procedure.

Upon completion of the consultation process, the draft resolution is submitted to the municipal council. It is the municipal council alone that has the competence to determine the list of bathing sites. This implies that the head of the municipality, governor, or town mayor performs only an auxiliary function in the procedure. It is the municipal council that, by an act of local law³⁴, is competent to determine a list of bathing waters within the municipality or within the Polish maritime areas adjacent to the municipality³⁵. Such resolutions are adopted at the request of the organizers annually by 20 May³⁶. It is therefore not permissible, under the Water Law, to adopt a list of bathing sites for a period longer than one bathing season³⁷, irrespective of whether bathing is organized at the same site each year³⁸.

³³ Judgment of the Provincial Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of 13 October 2021, II SA/Go 663/21, Lex no. 3248257.

³⁴ With all its legal implications, cf. judgment of the Provincial Administrative Court in Gdańsk of 20 January 2022, III Sa/Gd 633/21, Lex no. 3302955.

³⁵ Article 37 (2) of the Water Law.

³⁶ Article 37 (2) of the Water Law.

³⁷ In the light of Article 37(1), the bathing season comprises the period between 1 June and 30 September. The detailed period of the bathing season shall be determined by the municipal council by way of a resolution.

³⁸ P. Michalski, M. Soberski, *Komentarz do Artykułu 37*, in: *Prawo wodne. Komentarz dla jednostek samorządowych*, P. Michalski, M. Soberski (eds.), 2024, Legalis.

Once a relevant resolution has been adopted, the executive body is obliged to forward it to the head of the municipality³⁹. The submission of the adopted resolution to the supervisory body concludes the procedure for drafting and adopting a resolution.

3. Organization and maintenance of the bathing site

Within the Water Law, the legislator sets out a number of obligations for the bathing site organizer of a material legal nature. The obligations in question are related to the issues of organizing and maintaining the proper functioning of the bathing area. Moreover, the legislator provides for liability for offences in the event of failure to comply with specific obligations⁴⁰.

The organizer's primary obligation is to ensure proper identification of the bathing area⁴¹. Detailed requirements in this respect are contained in the Regulation of the Minister of Health of 21 December 2018 on the registration and marking of bathing sites and places occasionally used for bathing⁴². Under this regulation, a bathing water site is to be designated using an information board or a device allowing the information to be seen. The information medium is to be located in an easily accessible and visible place, in close proximity to the bathing site⁴³. The implementing act also regulates in detail the information to be displayed on the information medium⁴⁴.

The legislator also places obligations on the organizer in the event of the discontinuation of the running of the bathing site⁴⁵.

³⁹ Article 90 of the Local Government Act.

⁴⁰ Article 477 (3, 13) of the Water Law.

⁴¹ Article 45 (1) of the Water Law.

⁴² Journal of Laws of 2018, item 2476.

⁴³ § 3 of the Regulation on the records and method of marking of bathing sites and sites used occasionally for bathing.

⁴⁴ § 3 (1–12) of the Regulation on the records and method of marking of bathing sites and sites used occasionally for bathing.

⁴⁵ Article 45 (3) of the Water Law.

Discontinuation of the operation of a bathing site means both the resignation by the organizer from the continued operation of the bathing site during the bathing season⁴⁶, and the fact that the time for which that season has been established by the municipality has expired. In such a situation, bathing sites lose their administrative and legal status by law. The organizer is therefore required to mark the area with a clear notice that the bathing site has ceased to operate. Additionally, the organizer is to remove the bathing area marking immediately, but no later than three days after its closure. This solution serves to safeguard the public interest in terms of the safety of bathing water users. In such circumstances, the organizer assumes no responsibility for the safety of the users of the site.

Another important obligation on the part of the bathing site organizer is to ensure the appropriate standard of water quality required in bathing waters⁴⁷. The reason is that a bathing water may operate if its water quality is classified as at least satisfactory⁴⁸. There is an exception to this rule. Where the bathing water quality has been classified as poor, the bathing water may operate under the statutorily defined conditions. Firstly, measures are to be taken by the organizer to protect human health and improve water quality, including a bathing prohibition during the bathing season or a temporary bathing prohibition. It is also necessary to establish the reasons for the failure to achieve a sufficient bathing water quality classification. Furthermore, action by the organizer to prevent, reduce, or eliminate the diagnosed causes of water pol-

⁴⁶ P. Michalski, M. Soberski, *Komentarz do Artykułu 37*, in: *Prawo wodne. Komentarz dla jednostek samorządowych*, P. Michalski, M. Soberski (eds.), 2024, Legalis.

⁴⁷ On the quality of bathing water in Poland and other EU countries, see: European Environment Agency, *European bathing water quality in 2023*, <https://www.eea.europa.eu/publications/european-bathing-water-quality-in-2023/> (access: 17.03.2025).

⁴⁸ Article 47 (1) of the Water Law. Detailed rules for the classification of bathing water quality assessment are set out in Annex No. 3 to the Regulation of the Minister of Health of 17 January 2019 on the monitoring of bathing water quality and the place of occasional use for bathing (Journal of Laws of 2019, item 255).

lution is required. Information on bathing water quality must also be made available to the public in a clear and understandable way as to the hazards identified.

In order to discharge this obligation to ensure bathing water quality, the Water Law requires the organizer to carry out so-called internal monitoring⁴⁹. The legislator lays down in detail the activities to be undertaken as part of the monitoring⁵⁰. As part of its internal monitoring, the bathing water organizer establishes, in consultation with the competent sanitary inspection authority, a schedule of water sampling and bathing water samplings during the bathing season. The legislator requires the organizer to report any suspension of the sampling schedule as part of internal monitoring, and the grounds for it. The organizer is also required to conduct regular visual monitoring of the bathing water and bathing water supply waters for possible contaminants adversely affecting their quality and posing a risk to bathers' health. The organizer is further under an obligation to carry out water quality tests. In the cases specified in the Act, it is also obliged to communicate the results of these tests to the competent sanitary inspection authority. It is also to inform the relevant sanitary inspection authority of the occurrence of changes that may affect the deterioration of bathing water quality. The organizer is also obliged to inform bathers about the bathing water quality and the recommendations of the State Sanitary Inspection authorities in this respect.

If, as a result of an internal or official inspection⁵¹ by the competent health authority, bathing water does not meet the specified quality requirements, the bathing water organizer is required, by way of an administrative decision, to determine the cause of the contamination and to take the necessary measures to protect human health and improve water quality⁵². Such a decision may, if necessary, also impose a bathing prohibition during the bathing season or a temporary bathing prohibition⁵³. In such a situation,

⁴⁹ Article 344 (4) of the Water Law.

⁵⁰ Article 344 (5) (1–8) of the Water Law.

⁵¹ Article 344 (1–3) of the Water Law.

⁵² Article 346 (1) of the Water Law.

⁵³ Article 346 (2) (1) of the Water Law.

the organizer is required to disseminate the prohibition by means of the mass media⁵⁴ and to display a notice to that effect at the bathing site's signposts⁵⁵.

4. Final remarks

The analysis shows that the legal status of the bathing site is characterized by extensive administrative and legal regulations. The legal regime of a bathing water site covers both the procedure for its establishment and the bathing water organizer's responsibilities. In this context, it is necessary to consider whether the bathing area belongs to the category of so-called special areas, as mentioned at the beginning of the article.

In administrative law theory, special areas include zones related to, e.g., the protection of state borders, economic zones, special zones for the protection of the environment (e.g., national park, landscape park, Natura 2000 area), zones related to the protection of former Nazi extermination camps, special revitalization zones, and road lanes of public roads. Theories characterizing special areas indicate that these areas constitute the space within the boundaries of which the objectives and tasks of public administration are realized⁵⁶. Bathing sites undoubtedly fall within this characteristic of special areas in the sense that they are one of the tools of surface water management.

A characteristic feature of special areas is that they are established to protect the public interest⁵⁷. In the case of bathing waters, the feature in question is also present. They are created, as mentioned at the beginning of the articles, in order to protect such forms of public interest as the protection of the environment, the protection of the life and health of bathers, the satisfaction of

⁵⁴ Article 346 (3) of the Water Law.

⁵⁵ Article 346 (4) of the Water Law.

⁵⁶ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, p. 193.

⁵⁷ M. Kulesza, Z. Rudnicki, *Administracyjnoprawne gwarancje realizacji planu przestrzennego kraju*, "Państwo i Prawo" 1976, No. 5, p. 76.

the needs of the population in the area of sport and recreation, as well as to ensure public order and the safety of bathers. Special areas are established, modified⁵⁸, decommissioned on the basis of laws and other acts issued on the basis of laws. Derivative acts issued on the basis of the Act establishing special areas include regulations, resolutions of local authorities, or administrative decisions⁵⁹. In the case of bathing sites, the specific basis for their establishment is a resolution of the municipal council.

The specific legal regime of the special area is also characterized by interference with subjective rights⁶⁰. Subjective interference may concern rights *in rem* (including property rights) and involves its cancellation (expropriation), or restriction of the right to a property. It may also involve the imposition of public burdens, as well as the introduction of police-type provisions (injunctions, prohibitions of certain behavior). In exceptional cases, the establishment of certain types of areas (e.g., special economic zones), involves the introduction of a system of preferences and privileges⁶¹. In the case of bathing waters, these features do not occur with the intensity that is characteristic of typical special areas. In fact, the establishment of a bathing site does not involve any interference with property rights. Nor is there any significant interference with the rights and freedoms of bathing water users. Bathing may be prohibited during the bathing season or temporarily banned under certain statutory circumstances⁶², which

⁵⁸ In the case of bathing sites, division and combination is possible (Article 46 of the Water Law).

⁵⁹ P. Otawski, *O koncepcji obszaru specjalnego*, in: *Prawo i administracja. Tom II*, R. Budzinowski (ed.), Piła 2003, pp. 277–278.

⁶⁰ Cf. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, p. 130.

⁶¹ M.A. Waligórski, *Spółka prawa handlowego jako podmiot administrujący strefę specjalną*, in: *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Poślusznny, J. Stelmasiak (eds.), Przemyśl 2000, p. 673.

⁶² Article 346 of the Water Law. Other restrictions may also be imposed pursuant to Article 5(1) of the Act on the Safety of Persons Staying in Water Areas.

however does not mean that other recreational and sporting functions available at the bathing site are prohibited.

In conclusion, it should be argued that the regulation of the status of bathing sites in the Water Law is marked by a considerable level of complexity. The positive law norms shaping the legal regime of the bathing site define its status in a way similar to the areas which in the theory of administrative law are classified as so-called special areas. However, not all the characteristics of such areas are present in the case of a bathing site. It must therefore be concluded that the bathing site cannot be classified within the conceptual category of special areas.

SUMMARY

Administrative-legal status of a bathing water site under the Water Law

Water resources represent an important component of the environment. They play an important role in social and economic life. The prime purpose of their use is, naturally, human consumption. It is only secondarily that water resources can be used for other purposes, including sports and recreation. It is for these purposes that bathing sites are created. The Water Law contains the core set of norms shaping the administrative-legal status of a bathing site in Polish law. The special regulation of the bathing site status is related to the need to protect the public interest. The analysis of the legal regime for the establishment and organization of a bathing site leads to the conclusion that, despite the extensive set of legal norms shaping its status, the bathing site does not fall within the category of so-called special areas.

Keywords: water law; water resources management; bathing site; special areas

STRESZCZENIE

Administracyjnoprawny status kąpieliska w świetle Prawa wodnego

Zasoby wodne stanowią ważny komponent środowiskowy. Pełnią istotną funkcję w życiu społecznym i gospodarczym. Pierwszorzędnym celem ich wykorzystania jest przeznaczenie do spożycia na potrzeby ludzi. Dopiero w dalszej kolejności mogą być wykorzystywane w innych celach, w tym dla uprawiania sportu oraz rekreacji. Właśnie w tych celach tworzone są kąpieliska. Ustawa Prawo wodne zawiera podstawowy zespół norm kształtujących administracyjnoprawny status kąpieliska w prawie polskim. Szczególna regulacja statusu kąpieliska związana jest z potrzebą ochrony interesu publicznego. Analiza reżimu prawnego utworzenia i organizacji kąpieliska prowadzi do wniosku, że pomimo rozbudowanego zespołu norm prawnych kształtujących jego status kąpielisko nie należy do tzw. obszarów specjalnych.

Słowa kluczowe: Prawo wodne; zarządzanie zasobami wodnymi; kąpielisko; obszary specjalne

BIBLIOGRAPHY

- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawnopolityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013.
- Kamińska R., *Ochrona dróg i rzek publicznych w prawie rzymskim w okresie republiki i pryncypatu*, Warszawa 2010.
- Kaznowska E., Wasilewicz M., *Bathing water sites in Poland – issues of the organization and supervision as a consequence of the Water Law Act amendment*, "Acta Scientiarum Polonorum serie Formatio Circumiectus – Environmental Processes" 2019, No. 4.
- Kulesza M., Rudnicki Z., *Administracyjnoprawne gwarancje realizacji planu przestrzennego kraju*, "Państwo i Prawo" 1976, No. 5.
- Michalski P., *Kąpieliska i miejsca okazjonalnego wykorzystywania do kąpiei*, in: *Nowe prawo wodne najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, K. Filippek, M. Kucharski, P. Michalski (eds.), Warszawa 2018.

- Michalski P., Soberski M., *Komentarz do Artykułu 37*, in: *Prawo wodne. Komentarz dla jednostek samorządowych*, P. Michalski, M. Soberski (eds.), 2024, Legalis.
- Otawski P., *O koncepcji obszaru specjalnego*, in: *Prawo i administracja. Tom II*, R. Budzinowski (ed.), Piła 2003.
- Rakoczy B. (ed.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Szuwalski P., *Komentarz do Artykułu 37*, in: *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, 2019, Lex.
- Waligórski M.A., *Spółka prawa handlowego jako podmiot administrujący strefą specjalną*, in: *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Pośluszny, J. Stelmasiak (eds.), Przemyśl 2000.
- Wasilewski A., *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969.
- Żurawik A., *Gospodarka wodami*, in: *Publiczne prawo gospodarcze, Tom 8B*, J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyzioł (eds.), Warszawa 2018.

Jarosław Olesiak

Uniwersytet Łódzki

jolesiak@wpia.uni.lodz.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7450-8649>

Nabycie spadku w całości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego jako nieefektywny sposób wygasania zobowiązań podatkowych

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.021>

1. Wstęp

W nauce prawa finansowego utrwalony jest podział sposobów wygasania zobowiązań podatkowych na efektywne i nieefektywne. Kryterium tego podziału również można uznawać za utrwalone – w przypadkach, w których organ podatkowy uzyskuje realnie zaspokojenie, mowa o wygasaniu efektywnym, a wtedy, gdy stan taki nie występuje, mowa o wygasaniu nieefektywnym¹. W pew-

¹ M. Brzeziński, *Zapłata podatku a pozostałe sposoby wygasania zobowiązań podatkowych*, „Glosa” 2004, nr 7, s. 6; A. Huchla, w: C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 220; M. Szustek-Janowska, w: *Prawo podatkowe – część ogólna i szczegółowa*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2009, s. 38–39; G. Liszewski, w: *System Prawa Finansowego*, t. 3: *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010, s. 553; P. Borszowski, w: *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, s. 208; H. Dzwonkowski, w: *Prawo podatkowe*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2012, s. 147; T. Nowak, w: *Prawo podatkowe. Podręcznik dla Podyplomowego Studium Prawa Podatkowego*, red. M. Sęk,

nym uproszczeniu istota powyższego podziału odnosi się do tego, czy zobowiązanie podatkowe wygasa w następstwie transferu środków pieniężnych lub innych składników majątku podatnika o odpowiedniej wartości na rzecz organu podatkowego². Mogłoby się więc wydawać, że podział sposobów wygasania zobowiązań podatkowych nie otwiera pola do sporów klasyfikacyjnych w odniesieniu do poszczególnych ich przypadków, wymienionych w art. 59 § 1 pkt 1–11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³. Skoro bowiem – jak trafnie wskazuje się w orzecznictwie⁴ i doktrynie⁵ – w odniesieniu do określonej części zobowiązanie podatkowe może wygasnąć tylko raz, to przesądzone staje się to, czy w konkretnych okolicznościach mamy do czynienia ze sposobem efektywnym albo nieefektywnym. Nie oznacza to, rzecz jasna, że jedno zobowiązanie nie może wygasnąć na różne sposoby – w tym w sposób efektywny i nieefektywny. Klasycznym przykładem takiej sytuacji może być zapłata części kwoty zobowiązania i jego przedawnienie w pozostałej części⁶. Nie zmienia to jednak faktu, że nie zachodzą wątpliwości, że zapłata jest sposobem efektywnym, a przedawnienie nieefektywnym.

Łódź 2014, s. 150–151; B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 435; W. Nykiel, w: *Prawo podatkowe w Polsce*, red. W. Nykiel, Warszawa 2018, s. 45.

² Dla uproszczenia toku rozważań w tekście na określenie strony wierzycielskiej w zobowiązaniu podatkowym będę posługiwać się odniesieniami do organu podatkowego. W świetle normatywnej definicji zobowiązania podatkowego stronami zobowiązania podatkowego są podatnik i państwo albo jednostka samorządu terytorialnego, reprezentowane przez właściwe organy podatkowe – por. P. Borszowski, *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Kraków 2004, s. 95; A. Nita, *Stosunek podatkowoprawny*, w: *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, red. B. Brzeziński, Toruń 2009, s. 41.

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 111; dalej: o.p. albo Ordynacja podatkowa.

⁴ Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2004 r., FSK 200/04, Lex nr 141462.

⁵ A. Gomułowicz, *Zapłata podatku a przedawnienie zobowiązania podatkowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 3, s. 73; A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 369; M. Ciecierski, *Kiedy naprawdę wygasa zobowiązanie podatkowe przez zapłatę – przegląd orzecznictwa*, „Glosa” 2005, nr 2, s. 141.

⁶ Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2010 r., I FSK 505/09, Lex nr 647747.

Na mocy ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw⁷ do art. 59 § 1 o.p. dodano punkt 11, w myśl którego zobowiązanie podatkowe wygasa w całości albo w części wskutek nabycia spadku w całości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego stwierdzonego przez prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku – ze skutkiem na dzień otwarcia spadku. Tożsame rozwiązanie wprowadzono w odniesieniu do zobowiązania płatnika lub inkasenta (art. 59 § 2 pkt 7 o.p.). W okresie poprzedzającym wprowadzenie powyższych zmian panował konsensus co do tego, że do efektywnych sposobów wygasania zobowiązań podatkowych zaliczamy zapłatę podatku, pobranie podatku przez płatnika lub inkasenta, potrącenie, zaliczenie nadpłaty lub zaliczenie zwrotu podatku, przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych oraz przejęcie własności nieruchomości lub prawa majątkowego w postępowaniu egzekucyjnym, a do sposobów nieefektywnych – zaniechanie poboru, umorzenie zaległości, przedawnienie i zwolnienie z obowiązku zapłaty związane z ochronną funkcją interpretacji przepisów prawa podatkowego⁸. Nie zachodziły na tym tle rozbieżności ani wątpliwości klasyfikacyjne. Odmiennie przedstawia się przypadek wygaśnięcia zobowiązania w następstwie nabycia spadku w całości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego, w piśmiennictwie bowiem brakuje zgody co do charakteru takiego wygaśnięcia. Skłania to do podjęcia rozważań w dwóch kierunkach. Po pierwsze, jakie są wyznaczniki efektywności jako cechy wygasania zobowiązań podatkowych. Po drugie, jak w ich kontekście przedstawia się mechanizm wygasania zobowiązania w związku z dziedziczeniem po podatniku przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego.

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 1649.

⁸ O. Łunarski, *Wygasanie zobowiązań podatkowych*, w: *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, red. B. Brzeziński, Toruń 2009, s. 223–224; Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013, s. 161.

2. Charakter wygaśnięcia zobowiązania podatkowego wskutek nabycia spadku w całości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w poglądach doktryny

Nabycie spadku w całości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nie było przedmiotem szerszych rozważań w literaturze przedmiotu. Nie dokonywano dotychczas jego pogłębionej analizy pod kątem rodzaju wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, z jakim mamy tu do czynienia. Przegląd wypowiedzi podręcznikowych i komentarzowych, w których przypisywano jedynie omawiany sposób wygasania do którejś z dwóch grup (efektywne, nieefektywne), pozwala na wyodrębnienie zasadniczo trzech stanowisk na ten temat.

Najliczniej prezentowane jest stanowisko o efektywności wygaśnięcia zobowiązania podatkowego w następstwie nabycia spadku w całości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego⁹. W tym nurcie znajdują się także wypowiedzi zaliczające nabycie spadku do sposobów efektywnych, ale z zastrzeżeniem, że kwalifikacja ta nie jest wolna od wątpliwości z uwagi na to, że skutek w postaci wygaśnięcia następuje „niezależnie od tego, czy wartość spadku jest wyższa, czy też niższa od wysokości zobowią-

⁹ K. Cień, w: *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. A. Hanusz, Warszawa 2019, s. 243; A. Gorgol, w: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2020, s. 220; A. Huchla, w: *Prawo podatkowe z kazusami i pytaniami*, red. P. Borszowski, Warszawa 2018, s. 101; R. Oktaba, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2020, s. 482; R. Wolański, *System podatkowy. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 395; H. Dzwonkowski, M. Kurzac, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 491; B. Rodak, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2023, komentarz do art. 59, Legalis; B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2017, s. 327–328; B. Dauter, W. Gurba, w: S. Babiarez, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, A. Olesińska, J. Rudowski, B. Dauter, W. Gurba, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 452; B. Brzeziński, A. Olesińska, w: *Polskie prawo podatkowe*, red. B. Brzeziński, A. Franczak, A. Olesińska, Warszawa 2024, s. 244.

zania podatkowego”¹⁰. Za pozostający w mniejszości należy uznać wreszcie pogląd, w myśl którego mamy tu do czynienia ze sposobem nieefektywnym¹¹.

Występowanie rozbieżności na tle kwalifikacji sposobu wygaśnięcia zobowiązania podatkowego wymienionego w art. 59 § 1 pkt 11 o.p. ma – jak się wydaje – dwie podstawowe przyczyny. Pierwsza sprowadza się do tego, że brzmienie przedmiotowego przepisu sugeruje, że wygaśnięcie zobowiązania nie następuje „za nic”, ale w zamian za nabycie przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego spadku po zmarłym podatniku. Intuicyjnie można by więc zakładać, że w sytuację tę wpisana jest przynajmniej jakaś postać efektywności wygaśnięcia stosunku podatkowego. Druga przyczyna jest konsekwencją tego, że w poszczególnych przypadkach wartość majątku spadkowego może być większa od kwoty zobowiązania podatkowego albo mniejsza. W krańcowych sytuacjach w skład spadku mogą wchodzić wyłącznie lub prawie wyłącznie długi po spadkodawcy. Mogłoby to przemawiać za uznaniem, że w razie nabycia spadku przez uprawniony do otrzymania podatku związek publicznoprawny sposób wygaśnięcia zobowiązania podatkowego jest albo efektywny, albo nieefektywny – względnie tylko w części efektywny, a w części nieefektywny. Dokonanie kwalifikacji – inaczej niż przy pozostałych sposobach wygasania – nie byłoby możliwe *in abstracto*, a zawsze pozostawałoby uzależnione od okoliczności konkretnego przypadku. Pozornie zbliżałoby to interesujący nas model do tzw. kompensacyjnych¹² sposobów wygasania zobowiązań podatkowych, skoro ciężar oceny przesunąłby się na wyliczenie swego salda między wartością zobowiązań podatko-

¹⁰ M. Ślifirczyk, w: M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski i in., *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 317.

¹¹ R. Mroczkowski, w: *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2018, s. 522; D. Mączyński, w: A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2022, s. 445.

¹² Zob. M. Ślifirczyk, *Wykonanie, niewykonanie i nienależyte wykonanie zobowiązania podatkowego*, Warszawa 2018, s. 341 i n.

wych a wartością majątku spadkowego¹³. Akceptacja tak określonej koncepcji musiałaby jednak opierać się na założeniu, że skład spadku i jego wartość mogą mieć w ogóle znaczenie dla oceny rodzaju sposobu wygaśnięcia zobowiązania podatkowego zmarłego podatnika. Przeciwno temu założeniu można wysunąć kilka argumentów.

3. Przesłanki efektywności wygaśnięcia zobowiązania podatkowego a skutki nabycia spadku przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego

W płaszczyźnie teoretycznej efektywność wygaśnięcia zobowiązania podatkowego przedstawia się najczęściej w dwóch ujęciach. Przyjmuje się z jednej strony, że jest ona uzależniona od zaspokojenia roszczeń związku publicznoprawnego¹⁴ albo – z drugiej – od tego, czy związek ten realizuje swoje dochody¹⁵. Jest jasne, że w obu tych ujęciach do stwierdzenia efektywności wygaśnięcia zobowiązania konieczny jest transfer środków pieniężnych albo innych składników majątkowych podatnika na rzecz organu podatkowego, względnie rozliczenie roszczeń istniejących bądź mogących powstać między stronami. Sam jednak transfer – najogólniej rzecz ujmując – składników majątku podatnika na rzecz związku publicznoprawnego nie jest wystarczającą przyczyną efektywności wygaśnięcia zobowiązania, jeżeli nie towarzyszy mu element zarachowania tego transferu na poczet skonkretyzowanego zobowiązania podatkowego. Zarachowaniu takiemu musi podlegać zapłata podatku, aby w ogóle mogła za nią uchodzić; pobranie podatku przez płatnika

¹³ Zbliżenie to dotyczyłoby, rzecz jasna, oceny efektywności wygasania, a nie samej konstrukcji kompensacyjnych sposobów wygasania zobowiązań podatkowych.

¹⁴ B. Dauter, *Efektywne sposoby wygasania zobowiązań podatkowych*, „Doradztwo Podatkowe” 2002, nr 5, s. 41; Z. Ofiarski, op.cit., s. 162; B. Brzeziński, A. Olesińska, op.cit., s. 244.

¹⁵ S. Presnarowicz, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosiński, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 511; A. Gomułowicz, J. Małecki, op.cit., s. 369.

lub inkasenta nie jest abstrakcyjne, ale następuje w odniesieniu do konkretnego zobowiązania (zaliczki); potrącenie może mieć miejsce w odniesieniu do skonkretyzowanych wierzytelności i poprzez ich odpowiednie zarachowanie wygasza zobowiązanie w całości albo części; zaliczenie nadpłaty lub zwrotu polega na ich zarachowaniu na poczet zobowiązania (dokonanie tego w przyszłości na poczet przyszłych zobowiązań jest operacją tożsamą, ale jedynie odsuniętą w czasie); przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych, a także przejęcie własności nieruchomości lub prawa majątkowego w postępowaniu egzekucyjnym prowadzą do ustania zobowiązania nie w związku z samym tylko transferem tego rodzaju, ale odpowiednim zarachowaniem tego transferu na poczet zobowiązania podatkowego. Zarachowanie jest więc czynnością konieczną do powiązania określonego zdarzenia wymienionego w art. 59 § 1 o.p. z efektywnością wygaśnięcia zobowiązania podatkowego. Zagadnienie to było już przedmiotem rozważań z nieco innego punktu widzenia, a mianowicie z perspektywy możliwości zastosowania art. 62 o.p. i przewidzianych w nim zasad zaliczania wpłat na zobowiązania z różnych tytułów w odniesieniu do kwot uzyskanych w postępowaniu egzekucyjnym. Taka możliwość została w orzecznictwie słusznie wykluczona¹⁶ i nie dopuszcza jej doktryna¹⁷. Problem ten jest bezpośrednio związany z zarachowaniem środków na poczet zobowiązania, które ma wygasnąć w sposób efektywny. Jak wskazano w piśmiennictwie, „zaliczanie środków uzyskanych w toku egzekucji na poczet innych zobowiązań podatkowych powodowałoby, że nie mogłoby wygasnąć egzekwowane zobowiązanie podatkowe. Jego pokrycie wymagałoby albo powtórnej egzekucji, albo zaliczenia na jego poczet późniejszych wpłat z tytułu innych zobowiązań. Pojawiałby się tu swoisty paradoks, że zobowiązanie jest wyegzekwowane, ale nie zostaje pokryte”¹⁸. Jeśli więc transfer

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 25 marca 2021 r., III FSK 2793/21, Lex nr 3167839.

¹⁷ L. Etel, w: *Ordynacja podatkowa*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe*. Art. 1–119zzk. Komentarz, red. L. Etel, Warszawa 2022, s. 728.

¹⁸ J. Olesiak, *Przerwanie biegu terminu przedawnienia w stosunku do podatnika a zasady solidarnej odpowiedzialności osób trzecich – glosa częściowo krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2023 r., III FSK 1621/21*, „Glosa” 2025, nr 4, s. 92.

środków od podatnika ma doprowadzić do efektywnego wygaśnięcia zobowiązania, to koniecznym elementem dopełniającym w tym zakresie jest odpowiednie zarachowanie tegoż transferu na to zobowiązanie, które ma efektywnie wygasnąć.

Należy więc zadać pytanie o to, czy w przypadku nabycia spadku przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego dochodzi do pokrycia majątkiem spadkowym konkretnego zobowiązania podatkowego (zobowiązań podatkowych). Odpowiedź na to pytanie jest oczywiście negatywna: brakuje jakichkolwiek reguł, które z jednej strony przewidywałyby zasady takiego pokrycia, a z drugiej uzależniałyby wygaśnięcie zobowiązania zmarłego podatnika od wystąpienia pokrycia w ogóle. Zobowiązania wygasają blokowo na skutek jednego zdarzenia prawnego (nabycie spadku) bez jakiegokolwiek powiązania tej okoliczności z ich wysokością i wartością majątku spadkowego i do tego z mocą wsteczną na dzień otwarcia spadku.

Fakt, że ustawodawca w art. 59 § 1 pkt 11 o.p. przewidział wygaśnięcie zobowiązania podatkowego w następstwie nabycia spadku przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, jest uwarunkowany motywami oderwanymi od dążenia do realizacji fiskalnej funkcji podatku i jego efektywności. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, na mocy której przepis ten został dodany do Ordynacji podatkowej: „W przypadku nabycia spadku przez Skarb Państwa albo gminę w przedstawionym trybie (a także przy dziedziczeniu z testamentu) następuje zbieg statusu wierzyciela i dłużnika w zakresie zobowiązań podatkowych stanowiących odpowiednio dochód budżetu państwa lub budżetu gminy. [...] Konsekwencją takiego trybu nabycia majątku zmarłego, od czego ani Skarb Państwa, ani jednostka samorządu terytorialnego nie może się uchylić, powinno być wygaśnięcie zobowiązania podatkowego”¹⁹. Wyraźnie więc widać, że przyczyną wygaszenia

¹⁹ Druk nr 3462 Sejmu VII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3462> (dostęp: 1.07.2025 r.). Warto nadmienić, że sposób sformułowania art. 59 § 1 pkt 11 o.p. może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia celu wprowadzenia tego przepisu, może bowiem sugerować, że w razie nabycia spadku przez Skarb Państwa wygasają wszystkie zobowiązania podatkowe podatnika – także te, z których podatek stanowi dochód gminy. Analogicz-

zobowiązań podatkowych zmarłego nie jest efektywność fiskalna podatku. Wyrażając rzecz najkrócej – sens przejęcia jakichkolwiek kwot tytułem podatku z majątku podatnika upada, kiedy związek publicznoprawny przejmuje już cały majątek podatnika z zupełnie innego tytułu (dziedziczenie).

Omawiany przypadek wygasania zobowiązań podatkowych jest wprost związany z konfuzją²⁰, czyli połączeniem praw wierzyciela i obowiązków dłużnika w jednej osobie²¹. Zdarzenie tego rodzaju oddziałuje szerzej w stosunkach cywilnoprawnych, ale pozostaje przedmiotem zainteresowania także doktryny prawa podatkowego. W literaturze niemieckiej problem konfuzji był rozpoznawany z punktu widzenia jego wpływu na istnienie zobowiązania podatkowego. Zarówno w doktrynie²², jak i orzecznictwie²³ przyjmuje się, że katalog okoliczności prowadzących do wygaśnięcia roszczenia wynikającego ze zobowiązania podatkowego, zawarty w § 47 AO²⁴, jest otwarty²⁵. Do okoliczności spoza tego katalogu, wywołujących skutek w postaci wygaśnięcia roszczenia podatkowego, zalicza się

nie – nabycie spadku przez gminę prowadziłyby do wygaszenia zobowiązań podatkowych, z których podatek stanowi dochód budżetu państwa. Przeciwno takiej wykładni przemawiają jednak argumenty zarówno natury celowościowej, wyrażone w uzasadnieniu projektu ustawy, jak i systemowej. Wygaśnięcie zobowiązania podatkowego, którego stroną jest jednostka samorządu terytorialnego, w następstwie dziedziczenia przez Skarb Państwa naruszałoby zasadę samodzielności finansowej samorządu, ponieważ pozbawiałoby go definitywnie dochodu budżetowego z tytułu powstałego już zobowiązania. Dlatego też zastosowanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w podatkach, stanowiących dochód gminy, ale realizowanych przez państwowe organy podatkowe, wymaga wystąpienia przez organ podatkowy do przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w celu uzyskania zgody na zastosowanie ulgi w spłacie – por. art. 22 ust. 1 ustawy z dnia października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity: Dz.U. poz. 1572; dalej: u.d.j.s.t.

²⁰ T. Justyński, *Konfuzja i zjednoczenie w prawie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 10, s. 30.

²¹ Z. Radwański, *Prawo zobowiązań*, Warszawa 1986, s. 290.

²² E. Ratschow, w: *Abgabenordnung. Kommentar*, red. F. Klein, München 2020, s. 336; R. Seer, w: *Steuerrecht*, red. K. Tipke, J. Lang, Köln 2015, s. 228.

²³ Wyrok BFH z dnia 7 marca 2006 r., VII R 12/05, Bundessteuerblatt 2006 II, s. 584.

²⁴ Ustawa z dnia 16 marca 1977 r. *Abgabenordnung*; dalej: AO. Tekst jednolity: https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977/ (dostęp: 8.07.2025 r.).

²⁵ Jest to prosta konsekwencja tego, że wyliczenie sposobów wygasania roszczenia podatkowego poprzedza zwrot „w szczególności”: *Ansprüche aus*

nabycie spadku po podatniku przez kraj związkowy albo federację²⁶. O ile przyczyna wygaśnięcia roszczenia podatkowego w takiej sytuacji była różnie ujmowana, o tyle w najnowszym piśmiennictwie uznaje się ją za przejaw „subiektywnej niemożliwości świadczenia, bowiem roszczenie i zobowiązanie utraciły swoje znaczenie”²⁷. Taka kwalifikacja w naturalny sposób skłania do wniosku o nieefektywności wygaśnięcia zobowiązania w interesujących nas granicach.

Przeciwko uznaniu nabycia spadku przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego za efektywny sposób wygaśnięcia zobowiązania podatkowego przemawia dodatkowo argument natury systemowej. Dotyczy on kwalifikacji składników majątkowych przypadających związkowi publicznoprawnemu z tytułu dziedziczenia.

Jak stanowi art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸, środkami publicznymi są dochody publiczne. Obejmują one zarówno daniny publiczne, do których zalicza się podatki (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p.), jak i spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych²⁹ (art. 5 ust. 2 pkt 5 u.f.p.). Z kolei zgodnie z art. 4 pkt 6 u.d.j.s.t. źródłami dochodów własnych gminy są

dem Steuerschuldverhältnis erlöschen insbesondere durch Zahlung (§§ 224, 224a, 225), Aufrechnung (§ 226), Erlass (§§ 163, 227), Verjährung (§§ 169 bis 171, §§ 228 bis 232), ferner durch Eintritt der Bedingung bei auflösend bedingten Ansprüchen.

²⁶ G. Grube, *Zur Vereinigung von Forderung und Schuld durch Erbfall und vorweggenommene Erbfolge im Einkommensteuerrecht*, „Finanz-Rundschau Ertragsteuerrecht” 2012, nr 12, s. 552. Podstawę prawną, która czyni kraj związkowy albo federację spadkobiercą koniecznym, stanowi § 1936 ustawy z dnia 18 sierpnia 1896 r. Bürgerliches Gesetzbuch. Tekst jednolity: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/index.html> (dostęp: 8.07.2025 r.). Zgodnie z tym przepisem: *Ist zur Zeit des Erbfalls kein Verwandter, Ehegatte oder Lebenspartner des Erblassers vorhanden, erbt das Land, in dem der Erblasser zur Zeit des Erbfalls seinen letzten Wohnsitz oder, wenn ein solcher nicht feststellbar ist, seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Im Übrigen erbt der Bund.*

²⁷ G. Grube, op.cit., s. 551.

²⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1530; dalej: u.f.p.

²⁹ Skarb Państwa – jakkolwiek niewymieniony wprost w art. 9 u.f.p. – należy do jednostek sektora finansów publicznych – zob. M. Tyniewicki, *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J.M. Salachna, Warszawa 2024, s. 135–136.

spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy³⁰. W przypadku dziedziczenia niepieniężne składniki mienia zmarłego podatnika stają się własnością związku publicznoprawnego na podstawie tytułu odrębnego od podatku. Z kolei pieniądze wchodzące w skład spadku – oprócz powyższego – przynależą do odrębnej od podatków kategorii dochodów publicznych (nie są więc przekształcalne na dochody podatkowe).

4. Nieefektywny charakter wygaśnięcia zobowiązania podatkowego w razie nabycia spadku w całości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego a odpowiedzialność za długi spadkowe

Istotne kwestie dotyczące charakteru wygaśnięcia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 59 § 1 pkt 11 o.p. wiążą się także z zagadnieniami odpowiedzialności za długi spadkowe.

Reżim odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz gminy jest uzależniony od tytułu powołania do spadku. Jeżeli powołanie to wynika z testamentu, wówczas podmioty te mogą złożyć oświadczenie o przyjęciu spadku wprost, z dobrodziejstwem inwentarza albo o odrzuceniu spadku³¹. Niezłożenie oświadczenia w ustawowym terminie – stosownie do art. 1015 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³² – jest jednoznaczne z przyjęciem spadku z dobrodziejstwem inwentarza. W przypadku zaś powołania do dziedziczenia na podstawie ustawy gmina i Skarb Państwa występują jako spadkobiercy konieczni³³. Zgodnie z art. 1023 § 2 k.c. w ramach dziedziczenia ustawowego Skarb Państwa ani

³⁰ Analogiczne postanowienia w odniesieniu do miasta na prawach powiatu, powiatu i województwa znajdują się odpowiednio w art. 5 pkt 6 u.d.j.s.t., art. 6 pkt 4 u.d.j.s.t. oraz art. 7 pkt 3 u.d.j.s.t.

³¹ G. Gorczyński, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki* (art. 922–1087), red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2019, s. 616.

³² Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1061; dalej: k.c.

³³ A. Kidyba, E. Niezbecka, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015, s. 324.

gmina nie składają oświadczenia o przyjęciu spadku, a spadek uważa się za przyjęty z dobrodziejstwem inwentarza.

W świetle przytoczonych regulacji, zasadniczo rzecz biorąc, Skarb Państwa albo gmina odpowiadają za długi spadkowe w ograniczony sposób. Stosownie do art. 1031 § 2 zd. pierwsze k.c. w razie przyjęcia spadku z dobrodziejstwem inwentarza spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe tylko do wartości ustalonego w wykazie inwentarza albo spisie inwentarza stanu czynnego spadku. Stan czynny spadku opiewa na kwotę odzwierciedlającą wartość aktywów spadkowych³⁴.

Kwotowe ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa albo gminy polega więc na tym, że ich odpowiedzialność za długi spadkowe nie może przekroczyć stanu czynnego spadku. Oznacza to jednak, że Skarb Państwa albo gmina może ponieść tę odpowiedzialność do wartości całości aktywów spadkowych. Nasuwa się więc pytanie, czy taka sytuacja jest możliwa także wtedy, gdy w następstwie dziedziczenia przez związek publicznoprawny wygasło zobowiązanie podatkowe, którego ten związek był stroną. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, ponieważ zobowiązanie podatkowe wygasa w tej sytuacji nieefektywnie – nie zostaje w żadnej części pokryte majątkiem spadkowym.

Gdyby wygaśnięcie zobowiązania podatkowego – na podstawie art. 59 § 1 pkt 11 o.p. – było efektywne w jakiegokolwiek części, to wówczas musiałoby dochodzić do obniżenia zakresu odpowiedzialności majątkowej za długi spadkowe zmarłego podatnika. Efektywność wygaśnięcia choćby w pewnym tylko zakresie wymagałaby, aby odpowiednia część aktywów spadkowych została niejako przyporządkowana do zobowiązania podatkowego. Przyporządkowanie to stanowiłoby w istocie zarachowanie aktywów spadkowych na poczet zobowiązania.

Powyższy problem można zilustrować następującym przykładem. Wartość aktywów spadkowych po zmarłym podatniku wynosi 100 000 zł. Jego zobowiązanie podatkowe, które wygasa na podstawie art. 59 § 1 pkt 11 o.p., wynosi 10 000 zł. Skarb Państwa

³⁴ G. Karaszewski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024, s. 1707.

(gmina) w następstwie roszczeń wierzycieli podatnika zaspokaja ich do kwoty 100 000 zł, a więc do kwoty wyznaczonej wartością stanu czynnego spadku. Oznacza to, że majątek spadkowy nie jest aktualnie – w sensie prawnym – przeznaczany na zaspokojenie zobowiązań podatkowych zmarłego podatnika. Nie ma przy tym znaczenia, czy wierzyciele podatnika wystąpią z roszczeniami „wyczerpującymi całkowicie stan czynny spadku”. Ten krańcowy przypadek wyraźnie jednak wskazuje, że w aktualnym stanie prawnym nie istnieje takie prawne powiązanie między dziedziczeniem przez Skarb Państwa albo gminę po zmarłym podatniku, które pozwalałoby na choćby proporcjonalne zaliczenie majątku spadkowego na poczet wygasającego zobowiązania podatkowego.

5. Podsumowanie

Obowiązujący w polskim prawie podatkowym model wygasania zobowiązań podatkowych pozwala na podział sposobów wygasania na efektywne i nieefektywne. Jego znaczenie nie jest tylko teoretyczne. Przyjmowane przez ustawodawcę rozwiązania w tym zakresie mają znaczenie dla oceny zasadności i racjonalności poszczególnych sposobów wygasania zobowiązań podatkowych.

Nabycie spadku w całości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego prowadzi do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego w sposób nieefektywny, ponieważ w następstwie dziedziczenia nie dochodzi do pokrycia jakiegokolwiek części zobowiązania podatkowego wartością majątku spadkowego. Samo wygaśnięcie nie pozostaje związane ze składnikami majątku wchodzącymi w skład spadku. Następuje więc ono zawsze – bez względu na to, czy wartość spadku przewyższa kwotę zobowiązania, czy też jest od niej niższa. Wynika to z faktu, że w świetle art. 59 § 1 pkt 11 o.p. w razie przejęcia majątku po zmarłym podatniku przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązanie podatkowe wygasa w całości bez jego wykonywania.

W omawianym przypadku wygaśnięcia zobowiązania podatkowego nie dochodzi do pokrycia zobowiązania jakiegokolwiek częścią

majątku spadkowego. Nie występuje więc w żadnym zakresie zachowanie wartości majątkowych po zmarłym podatniku na poczet zobowiązania.

Motywy legislacyjne, stojące za wprowadzeniem do Ordynacji podatkowej omawianej regulacji, wskazują również na to, że zobowiązanie podatkowe po nabyciu spadku przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego wygasa nieefektywnie. Układ majątkowy, istniejący po nabyciu spadku, jest całkowicie czytelny – związek publicznoprawny nabywa pod tytułem ogólnym całość majątku podatnika. Oczywiście ustawodawca mógłby wprowadzić w tym względzie odmienne reguły. Ich brak w aktualnym stanie prawnym nie pozwala jednak na zakwalifikowanie przypadków objętych regulacją art. 59 § 1 pkt 11 o.p. do efektywnych sposobów wygasania zobowiązań podatkowych.

STRESZCZENIE

Nabycie spadku w całości przez Skarb Państwa
albo jednostkę samorządu terytorialnego
jako nieefektywny sposób wygasania zobowiązań podatkowych

W doktrynie i w orzecznictwie dokonuje się podziału sposobów wygasania zobowiązań podatkowych na sposoby efektywne i nieefektywne. Kryterium tego podziału dotyczy tego, czy państwo albo jednostka samorządu terytorialnego uzyskuje zaspokojenie swojego roszczenia, czy też do zaspokojenia roszczenia nie dochodzi. Wygaśnięcie zobowiązania podatkowego wskutek nabycia spadku w całości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego może w tym kontekście jawić się jako trudne do zakwalifikowania. Stąd też w piśmiennictwie przypadek ten bywa zaliczany do sposobów efektywnych, a rzadziej nieefektywnych. Analiza regulacji zawartej w art. 59 § 1 pkt 11 o.p. prowadzi jednak do wniosku, że z uwagi na brak pokrycia jakiegokolwiek części zobowiązania podatkowego majątkiem spadkowym mamy tu do czynienia z w pełni nieefektywnym sposobem wygaśnięcia zobowiązania podatkowego. Zobowiązanie wygasa bez względu na to, czy wartość majątku spadkowego jest wyższa od kwoty zobowiązania podatkowego, czy też jest od niej niższa.

Słowa kluczowe: nabycie spadku; efektywne i nieefektywne sposoby wygasania zobowiązań podatkowych; następstwo prawne

SUMMARY

Acquisition of an inheritance entirely by the State Treasury or a local government unit as an inefficient way of expiry of tax liabilities

In doctrine and case law, a division is made between effective and ineffective ways of extinguishing tax liabilities. The criterion for this division concerns whether the state or the local authority obtains satisfaction of its claim or whether satisfaction of the claim does not occur. The expiry of a tax liability as a result of the acquisition of the inheritance in its entirety by the State Treasury or a local government unit may appear difficult to qualify in this context. Hence, in the literature, this case is sometimes categorised as an effective, and less frequently as an ineffective, method. However, an analysis of the regulation contained in Article 59 § 1(11) of the Tax Ordinance Act leads to the conclusion that due to the lack of coverage of any part of the tax liability by the inherited assets, we are dealing here with a fully ineffective way of expiry of the tax liability. The tax liability is expired regardless of whether the value of the inherited assets is higher or lower than the amount of the tax liability.

Keywords: inheritance; effective and ineffective ways of expiring of tax liabilities; legal succession

BIBLIOGRAFIA

- Borszowski P., *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Kraków 2004.
- Borszowski P., w: *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011.
- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017.
- Brzeziński B., Kalinowski M., Olesińska A. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2017.
- Brzeziński B., Olesińska A., w: *Polskie prawo podatkowe*, red. B. Brzeziński, A. Franczak, A. Olesińska, Warszawa 2024.
- Brzeziński M., *Zapłata podatku a pozostałe sposoby wygasania zobowiązań podatkowych*, „Glosa” 2004, nr 7.
- Cieciński M., *Kiedy naprawdę wygasa zobowiązanie podatkowe przez zapłatę – przegląd orzecznictwa*, „Glosa” 2005, nr 2.

- Cień K., w: *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. A. Hanusz, Warszawa 2019.
- Dauter B., *Efektywne sposoby wygasania zobowiązań podatkowych*, „Doradztwo Podatkowe” 2002, nr 5.
- Dauter B., Gurba W., w: S. Babiarczy, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, A. Olesińska, J. Rudowski, B. Dauter, W. Gurba, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Dzwonkowski H., w: *Prawo podatkowe*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2012.
- Dzwonkowski H., Kurzac M., w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Etel L., w: *Ordynacja podatkowa*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz*, red. L. Etel, Warszawa 2022.
- Gomułowicz A., *Zapłata podatku a przedawnienie zobowiązania podatkowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 3.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2008.
- Gorczyński G., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki (art. 922–1087)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2019.
- Gorgol A., w: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2020.
- Grube G., *Zur Vereinigung von Forderung und Schuld durch Erbfall und vorweggenommene Erbfolge im Einkommensteuerrecht*, „Finanz-Rundschau Ertragsteuerrecht” 2012, nr 12.
- Huchla A., w: *Prawo podatkowe z kazusami i pytaniami*, red. P. Borszowski, Warszawa 2018.
- Huchla A., w: C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Justyński T., *Konfuzja i zjednoczenie w prawie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 10.
- Karaszewski G., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024.
- Kidyba A., Niezbecka E., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015.
- Liszewski G., w: *System Prawa Finansowego*, t. 3: *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010.
- Mroczkowski R., w: *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2018.
- Nita A., *Stosunek podatkowoprawny*, w: *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, red. B. Brzeziński, Toruń 2009.

- Nowak T., w: *Prawo podatkowe. Podręcznik dla Podyplomowego Studium Prawa Podatkowego*, red. M. Sęk, Łódź 2014.
- Nykiel W., w: *Prawo podatkowe w Polsce*, red. W. Nykiel, Warszawa 2018.
- Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013.
- Oktaba R., w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2020.
- Olesiak J., *Przerwanie biegu terminu przedawnienia w stosunku do podatnika a zasady solidarnej odpowiedzialności osób trzecich – glosa częściowo krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2023 r., III FSK 1621/21*, „Glosa” 2025, nr 4, <http://dx.doi.org/10.17951/glosa.2025.4.89-95>.
- Presnarowicz S., w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008.
- Radwański, *Prawo zobowiązań*, Warszawa 1986.
- Ratschow E., w: *Abgabenordnung. Kommentar*, red. F. Klein, München 2020.
- Rodak B., w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2023.
- Seer R., w: *Steuerrecht*, red. K. Tipke, J. Lang, Köln 2015.
- Szustek-Janowska M., w: *Prawo podatkowe – część ogólna i szczegółowa*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2009.
- Ślifirczyk M., w: M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski i in., *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo bankowe*, Warszawa 2017.
- Ślifirczyk M., *Wykonanie, niewykonanie i nienależyte wykonanie zobowiązania podatkowego*, Warszawa 2018.
- Tyniewicz M., *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J.M. Salachna, Warszawa 2024.
- Wolański R., *System podatkowy. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.

Joachim Osiński

Akademia Mazowiecka w Płocku

j.osinski@mazowiecka.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5783-0334>

Izabela Zawisłińska

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

izawis@sggh.waw.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4318-7285>

Komisja Konstytucyjna Riksdagu 1809 r. Skład osobowy, prace i efekty działalności

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.022>

1. Wprowadzenie

Rok 1809 rozpoczął się w Królestwie Szwecji niespodziewanie od aresztowania 13 marca przez grupę oficerów, a następnie uwięzienia pod strażą w zamku Gripsholm nieudolnego króla Gustawa IV Adolfa. Bardzo szczegółowy opis tamtych wydarzeń zawdzięczamy aktywnemu uczestnikowi całego poranka w pałacu, jakim był Johan Ludvig Bogislaus von Greiff¹ oraz pamiętnikom innych

¹ Por. J.L. von Greiff, *Konung Gustaf IV Adolfs gripande – ögonvittnesskildring från 1809* (w jęz. polskim: Aresztowanie króla Gustawa IV Adolfa – relacja naocznego świadka z 1809 r.), <https://stockholmskallan.stockholm.se/post/28194> (dostęp: 29.06.2025 r.). Istnieje kilka wersji tekstu, z których pierwsza została napisana 30 marca 1809 r. na zamku Gripsholm, gdzie

osób z kręgu „mężów 1809 r.” (1809 års män). Król podpisał akt abdykacji pod przymusem 29 marca 1809 r. Uchwała przyjęta przez Riksdag 10 maja w trakcie plenarnych obrad nawiązywała do dokumentu abdykacji i ostatecznie *de iure* oznaczała detronizację Gustawa IV Adolfa oraz odbierała prawo ubiegania się o koronę szwedzką jego synowi, księciu koronnemu Gustawowi, a także innym członkom rodziny królewskiej. Król, królowa, następca tronu i inni potomkowie króla zostali pozbawieni szwedzkiego obywatelstwa i wydalen z Królestwa, które opuścili w grudniu 1809 r. Udali się najpierw do Niemiec, a następnie do Szwajcarii. Król pod zmienionym nazwiskiem, jako „Pułkownik Gustafsson”, zmarł 7 lutego 1837 r. w Sankt Gallen².

W Riksdagu zwołanym po dziewięciu latach od ostatniego zgromadzenia stanowego w Norrköping wystąpiły dwa realne scenariusze rozwoju dalszych wydarzeń. Pierwszy zakładał wybór nowego monarchy, drugi zaś najlepiej oddawało lapidarne hasło: *constitution först, konung sedan* (najpierw konstytucja, a następnie król). W trakcie obrad, które rozpoczęły się na początku maja 1809 r., dzięki aktywności reprezentantów zaangażowanych w wydarzenia „rewolucji 1809 r.”, m.in. Larsa Augusta Mannerheima, Carla von Rosensteina, Axela Gabriela Silverstolpe, Hansa Järty i Baltzara Bogislausa von Platena, przeważała druga koncepcja. Uznano, że obowiązujące dotąd regulacje prawne w postaci Aktu o Formie Rządu z 1772 r. oraz Aktu Jedności i Bezpieczeństwa z 1789 r. nie dają pewności i rękojmi sprawiedliwego rządzenia w przyszłości, w której nowy monarcha będzie miał na ich podstawie niemal absolutną władzę. Sporządzenie nowego Aktu o Formie Rządu stało się priorytetem Riksdagu i było wspierane solidarnie przez wszystkie cztery stany, choć miały one nieco inne wyobrażenia na temat rozwiązań szczegółowych, jakie powinny się znaleźć w nowym akcie.

J.L.B. von Greiff był jednym z oficerów odpowiedzialnych za uwięzienie i straż nad Gustawem IV Adolfem. Na niej opierają się inne relacje, m.in. C. Grimberga, A. Brusewita i współczesnych historyków, np. H. Lindqvista, *Historien om Sverige. När riket sprängdes och Bernadotte blev kung*, Stockholm 1998, s. 268 i n.

² Por. J. Osiński, *Konstytucje i konstytucjonalizm w historii politycznej Skandynawii. Szwecja. Studium ustrojowe*, Warszawa 2025, s. 467–468.

Za lidera nieformalnej grupy konstytucyjnej (konstytucjonalistów), znanej później jako Partia Mannerheima lub Klub Mannerheima, był uznawany reprezentant w Izbie Rycerstwa i Szlachty Lars August Mannerheim³. Pozostawał on w opozycji wobec Gustawów, był zwolennikiem ich usunięcia z tronu Szwecji, choć jednocześnie dążył do zwiększenia władzy szlachty i sprzeciwiał się propozycjom ograniczenia jej przywilejów. Był doświadczonym uczestnikiem zgromadzeń stanowych, brał bowiem udział w obradach wszystkich Riksdagów od 1778 r., czyli ten zwołany w 1809 r. był jego szóstym w kolejności. Znał osobiście wielu reprezentantów nie tylko swojej izby, ale również pozostałych i swobodnie poruszał się w meandrach wewnętrznych procedur obrad zgromadzenia stanowego. Z pewnością te cechy zdecydowały o jego wyborze na przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Riksdagu, którym został wkrótce potem⁴. Celem artykułu jest analiza prac Komisji, na tyle, na ile można ją odtworzyć na podstawie dostępnych materiałów, w tym przede wszystkim tzw. Memoriału Komisji (*Wöordsamt memorial*) przygotowanego dla Riksdagu, wyjaśniającego zasadnicze treści projektu Aktu o Formie Rządu oraz przedstawiającego zamiary i przemyślenia członków Komisji prezentowane w trakcie jej obrad. Dokument ten nigdy nie był analizowany w polskiej literaturze przedmiotu. Najbardziej istotna będzie odpowiedź na pytanie badawcze: czy efekt prac Komisji był rezultatem wspólnego, zbiorowego wysiłku i wkładu jej członków kierowanych przez Larsa Augusta Mannerheima, czy też, jak akcentowano w niektórych opracowaniach, był on głównie zasługą sekretarza Komisji, Hansa Järty?

³ Por. E. Fahlbeck, *Lars August Mannerheim*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=9042> (dostęp: 30.06.2025 r.).

⁴ S. Sagan, V. Serzhanova, D. Wapińska, *Akty ustrojowe i konstytucje historyczne Szwecji i Finlandii*, w: *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*, red. S. Sulowski, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 436, błędnie wskazują Augustina Mannerheima jako przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej. Otóż Johan Augustin Mannerheim (1706–1778), baron, pułkownik armii, był ojcem Larsa Augusta Mannerheima – przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej, następnie mianowanego pierwszym Ombudsmanem Sprawiedliwości Riksdagu (*Justitieombudsman*), którą to funkcję sprawował od 1 marca 1810 do 4 sierpnia 1823 r. Por. *Mannerheim, släkt*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=9034> (dostęp: 31.06.2025 r.).

2. Komisja Konstytucyjna Riksdagu 1809 r., jej powołanie i skład

Podjęcie decyzji o przystąpieniu do opracowania nowego Aktu o Formie Rządu, co miało zdecydować o przyszłości Szwecji na kolejne dziesiątki lat, spowodowało, że istotne stało się określenie trybu i warunków powstania wyjątkowej komisji całego Riksdagu – Komisji Konstytucyjnej (*konstitutionsutskott*). Poszczególne stany były zainteresowane uczestnictwem ich reprezentantów w jej składzie. Zdawano sobie jednak sprawę z tego, że Komisja nie może być zbyt liczna, ponieważ utrudni to jej prace. Zarówno sytuacja zewnętrzna (m.in. prowadzone wojny z Rosją i Danią), jak i wewnętrzna (istnienie tylko Rządu Tymczasowego powołanego 22 marca 1809 r.) nakazywały pośpiech w przygotowaniu nowego aktu konstytucyjnego. Ustalono, że poszczególne stany wybiorą swoich reprezentantów do Komisji w proporcji sześciu członków z Izby Rycerskiej i Szlachty, z której miał pochodzić również przewodniczący Komisji, oraz po trzech członków z każdej z pozostałych trzech izb. W sumie Komisja miała się składać z piętnastu członków oraz sekretarza zaaprobowanego przez wszystkie izby. W praktyce Komisja została powołana w dniach 12–14 maja 1809 r. w drodze wyborów w poszczególnych izbach, a kandydaci mogli być zgłaszani zarówno przez przewodniczących izb, jak i poszczególnych reprezentantów lub ich grupy. Ostatecznie jej członkami zostali: Gudmund Jöran Adlerbeth⁵, Lars August Mannerheim, Carl von Rosenstein⁶, Isac Reinhold Blom⁷, Mats Pehrs-

⁵ Gudmund Jöran Adlerbeth (21 maja 1751–7 października 1818), urzędnik, pisarz, antykwariusz, członek Rady Królestwa, baron. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=5544> (dostęp: 15.08.2025 r.).

⁶ Carl (Rosén) von Rosenstein (13 maja 1766–2 grudnia 1836), teolog, arcybiskup, przewodniczący Izby Duchowieństwa w Riksdagu. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=6891> (dostęp: 15.08.2025 r.).

⁷ Isac Reinhold Blom (27 października 1762–6 maja 1826), urzędnik, doktor praw, sędzia, poeta, reprezentant stanu mieszczańskiego. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=17797> (dostęp: 31.06.2025 r.).

son, Baltzar Bogislaus von Platen⁸, Salomon von Stockenström, Carl Gustaf Nordin, Daniel Eberstein, Anders Jansson Hyckert⁹, Axel Gabriel Silverstolpe¹⁰, Anders Fredrik Skjöldebrand¹¹, Sven Caspersson Wijkman, Johan Gottlieb Gahn i Jon Jonsson. Na przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej wybrano Larsa Augusta Mannerheima, a na jej sekretarza został powołany za zgodą wszystkich stanów Hans Järta¹². Część członków Komisji znała się z poprzednich Riksdagów (Lars August Mannerheim znał praktycznie wszystkich ze względu na wspomniany staż w Riksdagu lub z aktywności poza nim). Przyjaciółmi byli Axel Gabriel Silverstolpe i Hans Järta, którzy wspólnie działali w opozycji wobec Gustawa III i Gustawa IV Adolfa. Byli także członkami uppsalskiej „koterii” Juntan, do której należał również inny członek Komisji, Carl von Rosenstein. Połowa członków Komisja była absolwentami Uniwersytetu w Uppsali.

Podstawą prac Komisji Konstytucyjnej miał być projekt nowej ustawy zasadniczej przygotowany na zlecenie Rządu Tymczasowego

⁸ Baltzar Bogislaus von Platen (29 maja 1766–6 grudnia 1829), wojskowy, wiceadmirał marynarki, członek Rady Królestwa, baron, minister spraw zagranicznych. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=7315> (dostęp: 15.08.2025 r.).

⁹ Anders Jansson Hyckert (7 sierpnia 1770–8 sierpnia 1826), członek Riksdagu, przewodniczący Izby Chłopskiej w Riksdagu 1810 i 1823 r. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=13918&forceOrdinarySite=true> (dostęp: 31.06.2025 r.).

¹⁰ Axel Gabriel Silverstolpe (10 sierpnia 1762–5 września 1816), urzędnik, polityk, członek Dworu, pisarz. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=5932> (dostęp: 31.06.2025 r.).

¹¹ Anders Fredrik Skjöldebrand (14 lipca 1757–23 sierpnia 1834), wojskowy, generał porucznik, polityk, uczestnik 9 Riksdagów od 1778 do 1834 r., członek Rady Królestwa, hrabia od 1819 r., rysownik i kompozytor. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=6016> (dostęp: 31.06.2025 r.).

¹² Hans Järta (11 lutego 1774–6 kwietnia 1847), studiował na Uniwersytecie w Uppsali od 12 października 1787 r., kancelista od 14 czerwca 1790 r., urzędnik kancelarii spraw zagranicznych od 19 czerwca 1792 r., protokolant i sekretarz w departamencie audytu wymiaru sprawiedliwości od 7 marca 1796 do 29 maja 1800 r., adiunkt w *Svea hovrätt* od 1796 r., jako polityk zrezygnował ze szlachectwa, lecz został przywrócony przez króla 14 sierpnia 1800 r., sekretarz Komisji Konstytucyjnej Riksdagu od maja 1809 r. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=12286> (dostęp: 30.06.2025 r.).

(*provisoriska regeringens*), pod nadzorem księcia Karola – Naczelnika Królestwa i pod przewodnictwem Carla Axela Trolle-Wachtmeistera¹³, przez Andersa af Håkansona¹⁴. Projekt ten był przygotowywany w związku z planem najpierw powołania księcia Karola na tron Szwecji, a następnie przyjęcia nowej konstytucji. Jak wspomniano, nie zyskał on poparcia izb i priorytetem praktycznie od 8 maja 1809 r. stało się przygotowanie i uchwalenie nowej Formy Rządu, a następnie wybór króla przez Riksdag, czyli odwrócona kolejność zdarzeń. Projekt Håkansona (*Håkansonska förslag*) został jednak uznany za podstawę prac Komisji¹⁵. Można powiedzieć, że propozycja Andersa af Håkansona opracowana w drugiej połowie kwietnia 1809 r. była poważną próbą wyjścia Rządu Tymczasowego naprzeciw liberalnemu (oświeceniowemu) środowisku i jego opiniom oraz stanowiła najważniejszy wzorzec dla ostatecznego projektu Komisji Konstytucyjnej. W dużej mierze jej przepisy zostały powtórzone dosłownie w Formie Rządu z 1809 r. Należy podkreślić, że tylko 26 ze 114 artykułów Formy Rządu z 1809 r. nie miało swoich odpowiedników w propozycji Andersa af Håkansona. Komisja nie poprzestała jednak na formalnej rewizji wspomnianego projektu. Zrewidowano niektóre postanowienia dotyczące prowadzenia spraw finansowych i udziału króla w pracach nad regulacjami dotyczącymi państwa¹⁶.

Anders af Håkanson był utalentowanym i gorliwym urzędnikiem, obdarzonym jasnym umysłem oraz wielką zdolnością i chę-

¹³ Carl Axel Trolle-Wachtmeister (9 maja 1754–5 kwietnia 1810), urzędnik sądowy, Kanclerz Sprawiedliwości, członek Rady Królestwa, sędzia Sadu Najwyższego (*Justitieråd*), w okresie panowania Karola XIII minister sprawiedliwości. Por. *Nordisk familjebok / Ugglepplagan*. 31. Ural – Vertex /, s. 227–229, *Projekt Runeberg*, <https://runeberg.org/nfek/0132.html> (dostęp: 30.06.2025 r.).

¹⁴ Anders af Håkanson (21 października 1749–10 kwietnia 1813), prawnik, urzędnik w *Göta hovrätt*, burmistrz Karlskrony, gubernator prowincji Blekinge, baron, prezydent Kolegium Handlu. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=13953> (dostęp: 31.06.2025 r.).

¹⁵ Por. *Regeringsformen 1809. Anders af Håkansons första utkast*, medd av G. Gustaf Edelstam, „Historisk Tidskrift” 1916, s. 262–279.

¹⁶ Por. O. Jägerskiöld, *Anders af Håkanson*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=13953> (dostęp: 15.08.2025 r.).

cią do pracy, ale nie zawsze ostrożnym w dysponowaniu środkami. Jego umiejętności były powszechnie uznawane nawet przez przeciwników, którzy szczędzili mu nienawiści i oszczerstw. W relacjach osobistych był on bowiem sympatyczny i optymistyczny. Największe osiągnięcia zanotował jako polityk Riksdagu, a w końcu także jako prezydent Kolegium Handlu, które to stanowisko otrzymał za zasługi dla Królestwa. W Riksdagu, zwłaszcza w trudnych sytuacjach, ujawniły się jego konstruktywny talent i nieustrasżoność, ale również zdolność wykazania się sprytem i sugestywnością. Był doskonałym mówcą i zręcznym interlokutorem z wielką umiejętnością przekonywania i zjednywania sobie ludzi. Jako stylista był być może mniej wybitny. Od początku swojej kariery politycznej wykorzystywał swoje talenty w służbie władzy królewskiej i przez całe życie był zwolennikiem silnej władzy państwowej. „Niefortunny pomysł, że to, czego chce tłum, musi zostać zrobione, prowadzi do konsekwencji bez kalkulacji. Tylko stały, skuteczny i potężny rząd może wyeliminować tę trującą substancję”¹⁷ – napisał do Larsa von Engeströma w 1811 r. Oświeceniowa opozycja, w tym radykałowie, jak Axel Gabriel Silverstolpe czy Hans Järta, nie ufali Andersowi af Håkansonowi, szczególnie po tym, jak został powołany na funkcję sekretarza Izby Chłopskiej Riksdagu. Opozycja uznawała, że funkcja ta jest niezgodna z jego statusem szlachcica. Został zmuszony do rezygnacji i w krótkim czasie opuścił Riksdag. Powrócił do niego w 1812 r. jako prawdopodobnie najbardziej zaufany współpracownik księcia koronnego Karola Jana¹⁸.

Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Lars August Mannerheim wywodził się z bardzo zasłużonego dla Szwecji, a następnie Finlandii, rodu szlacheckiego, któremu początki dał przybyły z Niderlandów kupiec Henrik Augustin Marheim (1618–1667)¹⁹.

¹⁷ W oryginale: *Den olyckliga tanken att vad mängden vill, måste ske, leder till följder utan beräkning. Endast en stadig, verksam och kraftfull styrelse kan utrota dessa giftiga ämmen*. Za: O. Jägerskiöld, op.cit.

¹⁸ Zob. J. Osiński, *Konstytucje i konstytucjonalizm w historii politycznej Skandynawii*, s. 470.

¹⁹ Por. *Mannerheim, släkt*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/mobil/Artikel/9034> (dostęp: 15.08.2025 r.) oraz zawarta tam literatura.

Najprawdopodobniej najpóźniej w 1645 r. został kupcem w Gävle, gdzie otrzymał obywatelstwo w 1651 r., po tym, jak rok wcześniej poślubił przyrodną siostrę żony burmistrza miasta Eliasa Pederssona Gaveliusa. W 1659 r. przeniósł się do Sztokholmu jako pierwszy księgowy należącego do holenderskiego finansisty banku J. Palmstrucha. Syn Henrika, Augustin Marheim (1654–1732), od 1684 r. zarządzał estońskim majątkiem wnuka Axela Oxenstierny, Carla Gustafa Oxenstierny, który został zastawiony w domu zastawnym sztokholmskiego kupca Andersa Oldermana. Wraz z nobilitacją w 1693 r. przyjął nazwisko Mannerheim. Synami Augustina Mannerheima byli: Gustaf Henric (1695–1777) oraz Johan Augustin (1706–1778). Obaj nie poszli w ślady ojca i nie zostali kupcami lub przedsiębiorcami, lecz wybrali karierę wojskową. Starszy z braci był oficerem artylerii, służył m.in. w stopniu pułkownika w pułku Dalarna (*Dalregementet*), uczestniczył w wojnie pomorskiej i awansował do stopnia generała majora w 1762 r. W 1768 r. Gustaf Henric został baronem, podobnie jak jego brat Johan Augustin, który był kapitanem jego batalionu artylerii od 1741 r. i zastąpił go na stanowisku majora w 1747 r., podpułkownika w 1750 r. i pułkownika w 1762 r. W 1768 r. Johan Augustin Mannerheim kupił posiadłość Tärnö w Husby-Oppunda, Nyköping, w prowincji Södermanland, gdzie mieszkał do śmierci w 1778 r. Johan Augustin był ojcem²⁰ przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Riksdagu i pierwszego Ombudsmana Sprawiedliwości Riksdagu Larsa Augusta Mannerheima oraz Carla Erika Mannerheima, od 1787 r. majora piechoty w pułku Åbo (*Åboregementet*), a w 1788 r. jednego z sygnatariuszy Związku Anjala.

Lars August Mannerheim, podobnie jak jego bliscy krewni, należał do Koterii Kapeluszy w Epoce Wolności i prawdopodobnie ze spokojem przyjął zamach stanu Gustawa III w 1772 r. Z czasem jednak Lars August Mannerheim dołączył do opozycji, tzw. patriotów. Należało do niej kilku kolegów z kancelarii i zaufanych przy-

²⁰ Johan Augustin Mannerheim w związku małżeńskim z Helene Marią Söderhjelm (1722–1793) miał trzech synów: Larsa Augusta Mannerheima (ur. 1749), Gustafa Johana Mannerheima (ur. 1754) i Carla Erika Mannerheima (ur. 1759 r.) oraz dwie córki: Annę Marię (ur. 1748) i Gustawę Charlottę (ur. 1753).

jaciół, m.in. sekretarze Izby Rycerskiej Carl Gustaf BungenCrona²¹ i Carl Erik Wadenstierna²² oraz jego przyszły teść – 21 sierpnia 1787 r. Lars August poślubił Sophię Wadenstierna (1758–1830). Lars August Mannerheim uczestniczył w niemal wszystkich Riksdagach od 1778 do 1830 r. Na Riksdagu w 1789 r. występował otwarcie jako reprezentant opozycji wobec Gustawa III. Jego przemówienia w Izbie Rycerskiej były krótkie, często sarkastyczne, a ich ostry język stał się sławny. Gustaw III i jego otoczenie nazywali go „brzytwą” lub „biczem królestwa”. Wybrany do Tajnych Komisji na Riksdagach w 1789 i 1792 r., Lars August Mannerheim wniósł również wkład w kwestie polityczne i gospodarczo-finansowe, który został doceniony przez króla. Jego rezygnacja ze służby Koronie w 1789 r. może być postrzegana jako wyraz antygustawiańskiego nastawienia, które w pełni podzielał jego brat, Carl Erik Mannerheim. O ile wiadomo z dokumentów, nie brał on czynnego udziału w uwięzieniu i detronizacji Gustawa IV Adolfa wiosną 1809 r.²³ Jednak jego znacząca rola na Riksdagu 1809–1810 rozpoczęła się od przemówienia w sprawie detronizacji króla z 10 maja 1809 r. Dla Larsa Augusta Mannerheima doświadczenie zdobyte na kolejnych Riksdagach i urzędach o gospodarczo-finansowym charakterze (rewident finansowy) było niezwykle pomocne w sprawowaniu powierzonej funkcji. Pod jego kierownictwem opracowano w latach 1809–1810 cztery akty konstytucyjne (Akt o Formie Rządu, Akt o Riksdagu, Akt o Wolności Druku i Akt o Sukcesji Tronu²⁴), tworzące liberalną, jak na tamte czasy, konstytucję (ustawę zasadniczą). Taka „wieloaktowa konstytucja” charakterystyczna jest rów-

²¹ Carl Gustaf BungenCrona (30 czerwca 1747–19 lutego 1795), urzędnik, polityk, uczestnik Riksdagów od 1771–1772 do 1792 r. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=17151> (dostęp: 25.08.2025 r.).

²² Carl Erik Wadenstierna (22 lutego 1723–5 stycznia 1787), urzędnik, polityk, uczestnik Riksdagów 1769 i 1771 r., dyrektor Domu Rycerstwa. Por. *Svenskt biografiskt handlexikon*, Projekt Runeberg, s. II: 670, <https://runeberg.org/sbh/b0670.html> (dostęp: 25.08.2025 r.).

²³ Zob. szerzej J. Osiński, *Konstytucje i konstytucjonalizm w historii politycznej Skandynawii*, s. 473.

²⁴ Zob. szerzej J. Osiński, *Sukcesja tronu jako problem ustrojowy Królestwa Szwecji w latach 1809–1810*, w: Norden. Historia, współczesność i sąsiedzi, t. 2, red. J. Osiński, I. Zawislińska, Płock 2025, s. 43–65.

nież, jak wiadomo, dla współczesnego Królestwa Szwecji. Pełna rola Larsa Augusta Mannerheima w pracach konstytucyjnych nie może zostać wyjaśniona w ostatecznym wymiarze, ponieważ pierwsza Komisja Konstytucyjna zdecydowała o tym, że protokoły z posiedzeń nie powinny być przechowywane. Istnieje jednak szereg dokumentów (memoriałów, propozycji prawnych i ich uzasadnień)²⁵, które Komisja przekazywała Stanom, i to pozwala uznać Mannerheima za znamienitego konstytucjonalistę tamtych czasów, a w praktyce ustrojowej również za pierwszego Ombudsmana Sprawiedliwości Riksdagu dającego początek tej instytucji w praktyce ustrojowej Królestwa Szwecji²⁶.

Osobowość, wiedza i zdolności sekretarza Komisji Konstytucyjnej Hansa Järty były wielokrotnie analizowane w literaturze historycznej, prawniczej i publicystycznej. Pochodził z prowincji Dalarna, a jego ojciec Carl Hierta²⁷ był wysokim oficerem armii w randze generała porucznika. Hans od młodości przejawiał talenty organizacyjne, ale także rozwijał zdolności pisarskie, które wyrażały się zarówno w zjadliwej satyrze, parodiach wierszem lub prozą, jak i w wyważonym, krystalicznie czystym, eleganckim piśmiectwie administracyjnym, biograficznym lub ogólnohistorycznym. Wspomina się neurasteniczne cechy jego osobowości, takie jak: niezdeterminowanie, nieufność, nieśmiałość, pesymizm, nadmierny krytycyzm i niezadowolony ze wszystkiego. Sprzeczności w jego charakterze obejmowały odważną odpowiedzialność i powściągliwą ostrożność w zależności od sytuacji i nastroju. W środku tego wszystkiego był Hans, w pełni świadomy swojego rzadkiego talentu, mający tak

²⁵ Por. E. Fahlbeck, *Kring utgåvan av konstitutionsutskottets handlingar vid riksdagen 1809–1810*. Särtryck ur Festskrift till Georg Andrén, Uppsala 1960. Przykładowy dokument: *Constitutionsutskottets memorialer och övriga expeditioner 1809–1810, Expeditioner till Riks-Stånden rörande regeringsformen*, memorial nr 25.

²⁶ Zob. szerzej J. Osipiński, *Konstytucje i konstytucjonalizm w historii politycznej Skandynawii*, s. 471–473.

²⁷ Carl Hierta (2 stycznia 1719–6 grudnia 1793), oficer armii, pułkownik regimentu Dalarna od 12 września 1768 r., baron od 12 lutego 1771 r., generał major armii od 22 marca 1773 r., generał lejtnant armii od 27 grudnia 1778 r., polityk i uczestnik siedmiu Riksdagów w latach 1746–1779. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=13567> (dostęp: 15.08 2025 r.).

silne poczucie własnej wartości, że prawie niemożliwa dla niego była harmonijna współpraca z innymi na tym samym poziomie lub na podrzędnym stanowisku. Po studiach na Uniwersytecie w Uppsali 14 czerwca 1790 r. przystąpił do egzaminu kancelaryjnego i podjął pracę w urzędach, m.in. pełnił funkcję sekretarza protokołu w Departamencie Audytu Wymiaru Sprawiedliwości i był dokooptowanym członkiem Sądu Apelacyjnego Svea, które to stanowisko utracił po zrzeczeniu się szlachectwa w trakcie Riksdagu w Norrköping w 1800 r., co było wyrazem protestu przeciwko działaniom króla Gustawa IV Adolfa.

W kolejnej dekadzie do 1809 r. pracował jako adwokat oraz sekretarz w biurze ubezpieczeń przeciwpożarowych miasta Sztokholm. Nigdy nie porzucił swoich osobistych relacji z czołowymi postaciami z biurokracji centralnej. Ze względu na jego wyraźny sprzeciw wobec rządów Gustawa III w końcowej fazie zarówno współczesni, jak i znacznie późniejsi obserwatorzy często uważali młodego Hansa Järtę za jakobina i rewolucjonistę, czemu on sam energicznie zaprzeczał. Podobnie jak wielu innych umiarkowanych libertarian początkowo powitał rewolucję francuską z dużymi nadziejami. Jest pewne, że w Sztokholmie miał bliski kontakt z tzw. kręgiem zabójców króla Gustawa III (zmarł w wyniku obrażeń w 1792 r.) i jadał kolacje z ich patronem, generałem Carlem Fredrikiem Pechlinem, który był jego dalekim krewnym. Podczas przesłuchań, którym 18-letni Hans Järta został poddany po zabójstwie Gustawa III, ewidentnie podał częściowo mylące informacje na temat swoich działań w krytycznym dniu, głównie na temat swego miejsca w Operze Królewskiej, kiedy padł strzał. Istnieją tylko poszlaki wskazujące na to, że był on faktycznie zaangażowany w rzeczywisty plan zamordowania monarchy²⁸. Był jednym z członków spisku przeciwko Gustawowi IV Adolfowi, ale starał się zapobiec w miarę możliwości pochopnym działaniom, dopóki plan konstytucyjny nie został w pełni opracowany. Kiedy zamach stanu stał się faktem, a bar-

²⁸ Por. G. Landberg, *Hans Järta*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=12286> (dostęp: 27.08.2025 r.). Zob. szerzej O. Dixelius, *Den unge Järta. En studie över en litterär politiker*, Akademisk avhandling, Stockholm 1953.

dzo krytyczna sytuacja w polityce zagranicznej wymagała szybkich działań, nie wahał się jako sekretarz Komisji Konstytucyjnej Riksdagu wziąć na siebie delikatne, a zarazem trudne obciążenie pracą. Wysiłki Hansa Järty zmierzające do przygotowania projektu konstytucyjnego i jego poglądy społeczne w tamtym czasie były i są przedmiotem klasycznej debaty historyków i politologów szwedzkich, która nie została jeszcze zakończona²⁹. W polskiej literaturze przedmiotu nie podejmowano dotąd dyskusji na powyższy temat, choć niektórzy badacze pisali, że w Komisji sekretarzem był „biegły prawnik Hans Järta”, cokolwiek to miało znaczyć³⁰.

Bardzo niewiele wiadomo o wewnętrznych działaniach Komisji. Zakres materialnego wpływu ciężko pracującego sekretarza jest niepewny. W dużej mierze brakuje źródeł, które rzuciłyby światło na osobisty rozwój jego opinii w latach 1800–1809. Głównym dokumentem, na którym powinniśmy oprzeć rozważania o roli przewodniczącego, sekretarza i innych członków Komisji w tworzeniu nowego Aktu o Formie Rządu, jest znany badaczom Memoriał z 2 czerwca 1809 r.³¹, napisany najprawdopodobniej w przeważającym stopniu przez Hansa Järtę, choć nie zostało to nigdy dowiedzione. Wraz z tym dokumentem Komisja Konstytucyjna przedstawiła Riksdagowi po dwóch tygodniach prac swój projekt Aktu o Formie Rządu (*Regeringsformen*)³². Miało to oczywiście również cel taktyczny i obejmowało nieuchwytne niuanse kompromisu między różnymi opiniami wyrażanymi przez członków Komisji; nie można jednak przeczytać dokumentu i powiedzieć: to jest Järta z 1809 r.³³

²⁹ Por. J. Osiński, *Konstytucje i konstytucjonalizm w historii politycznej Skandynawii*, s. 473–475.

³⁰ Np. S. Sagan, *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989, s. 19.

³¹ *Vördsamt memorial [undert tills med L A Mannerheim mfl], Riksens högloflige ständers constitutionsutskotts betänkande rörande regerings-formen; jämte de betänkandet åtföljande bilagor*, Sthlm 1809, również: *Till 1809 års regeringsform. Hans Järtas memorial*, Stockholm 1914, 19 sidor. Por. także O. Alin, *Hans Järtas koncept till regeringsformen samt Bidrag till Regeringsformens historia*. Aftryck ur „Statsvetenskaplig tidskrift” 1897–1899.

³² Zob. J. Osiński, *Konstytucje i konstytucjonalizm w historii politycznej Skandynawii*, s. 475.

³³ Por. G. Landberg, *Hans Järta*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*.

3. Treść Memoriału Komisji Konstytucyjnej i jego znaczenie

W oryginalnym dokumencie już w tytule zaznaczono jego kolegialne autorstwo: po *Vördsamt memorial* (Memoriał Pełen Szacunku) następuje: [*undert tills med L A Mannerheim mfl*], co można tłumaczyć jako: [wraz z L.A. Mannerheimem i innymi], na końcu zaś widnieją podpisy wszystkich członków Komisji Konstytucyjnej i jej sekretarza, który formalnie nie był jej członkiem. Początkowy fragment dokumentu wyjaśnia motywy i teoretyczne przemyślenia, jakimi kierowała się Komisja w swojej pracy nad nową Formą Rządu, co nasuwa w naszym przekonaniu zasadnicze pytanie: czy taka treść mogła być dziełem jednego autora?

Komisja, której Wielce Czcigodne Stany Królestwa Szwecji powierzyły przygotowanie projektu nowej Ustawy Zasadniczej dla Rządu Królestwa Szwecji, przekazuje niniejszym na ręce Stanów Królestwa następującą propozycję.

Komisja pragnęła, aby na ukończenie pracy o tak wielkim znaczeniu, tak szerokim zakresie i tak skrajnie delikatnym charakterze mogła poświęcić wymagany na to czas. Pożądane byłoby, aby przed ustaleniem własnych zasad zebrać opinie światłych Obywateli na temat podstaw przyszłej Konstytucji Szwecji (*Sveriges Stats-Författning*). Jednak niebezpieczeństwa zagrażające Ojczyźnie na to nie pozwoliły. Komisja wyraźnie odczuła i jasno zdała sobie sprawę z tego, że prawnie określona i przez to umocniona Władza Rządowa³⁴ stanowi obecnie najważniejszą sprawę dla naszego społeczeństwa i że jedynie szybkie i jednolite ustanowienie tej władzy mogłoby zachować niezależność Królestwa i wewnętrzny spokój, oba zagrożone przez wroga, który nie tylko oręż wojenny zwracać przeciw narodowi szwedzkiemu. Z tego powodu Komisja pospieszyła do realizacji swojego celu: jej projekt Aktu o nowej Formie Rządu został przygotowany i opracowany w ciągu dwóch tygodni. Jeśli jednak, zgodnie z oczekiwaniem Komisji, Wielce Czcigodne Stany Królestwa uznają ten projekt za oparty na starannym rozważeniu naturalnej działalności i kierunku obranego przez poszczególne władze

³⁴ W oryginale użyto pojęć: *Styrelse-Magt* – Władza Rządząca, w dalszej części Memoriału: *Styrande Magt* – Władza Rządząca, ale nie: *verkställande makt* lub *utövningen makt*, które byłyby najwłaściwszymi określeniami dla pojęcia „władza wykonawcza”. Tego ostatniego pojęcia nie użyto w Akcie o Formie Rządu 1809 r. celowo, ponieważ sugerowałoby ono, że król „wykonuje” sprawy przekazane lub ustalone przez inny podmiot, a to było w sprzeczności z treścią § 1 Aktu.

państwowe; jeżeli uzna, że występują w nich takie wzajemne ograniczenia, które mogą zapobiec temu, aby którakolwiek z tych władz przekształciła swoją moc w przemoc; jeśli uzna go za ustanawiający takie zabezpieczenia wspólnych praw całego Ludu, jak i każdego Obywatela z osobna, których ani przebiegłość nie podważy, ani władza nie obali; jeśli uzna, że Konstytucja niniejsza wzajemnie warunkuje i wzmacnia wspólne poglądy, kształtuje je i wspiera, aby sama mogła się rozwijać na ich podstawie i na nich się opierać; jeśli uzna, że jej nadrzędnym celem jest takie ukształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, które będzie zgodne z prastarym, nigdy niezatartym i niezacierałym szwedzkim indywidualnym charakterem: męskiej dumy bez pychy, poczucia wolności bez szaleństwa, prawdomówności bez fantazjowania, uczciwego działania bez przechwałek i zbytecznej gorliwości; jeśli Stany Królestwa uznają ponadto, że Komisja nie poświęciła wolności, bezpieczeństwa ani rozwoju przyszłych pokoleń na rzecz obecnej potrzeby społeczeństwa związanej z posiadaniem silnej władzy rządzącej ani na rzecz powszechnego czy indywidualnego przekonania o cnotach monarchy, który jako pierwszy powinien tę władzę przyjąć od wdzięcznego Ludu; wówczas Członkowie Komisji, przyznając się do niedoskonałości, które mogą zostać odkryte w ich tak pospieszenie ukończonym dziele, uznają, że jej całość przedstawia pewną wartość i że spełnili oczekiwania, które Stany Królestwa słusznie w niej pokładały³⁵.

Z powyższego fragmentu Memoriału wynika jednoznacznie, że członkowie Komisji działali pod wpływem wydarzeń wewnętrznych i zewnętrznego zagrożenia wynikającego z wojny z Rosją. Stąd bardzo szybki przebieg prac trwających tylko dwa tygodnie, co miało wpływ na systematykę projektu, jego semantykę i niekiedy używanie niejednorodnych określeń odnoszących się do poszczególnych instytucji, mechanizmów i procedur. Wynikało to z chęci pogodzenia różnych stanowisk, które prezentowali w konkretnych kwestiach członkowie Komisji³⁶, ale także z faktu, że tylko 26 ze

³⁵ *Wördsamt memorial, Sveriges konstitutionella urkunder*, SNS författningsprojekt, red. O. Petersson och A. Wahlgren, Stockholm 1999, s. 183–184.

³⁶ Rozbieżności opinii w Komisji, jak wynika z dokumentów, były znaczne. Wśród „rewolucyjnych” jak na owe czasy poglądów wyróżnia się ten prezentowany przez Salomona von Stockenströma opowiadającego się za dwuizbowym parlamentem opartym na modelu angielskim, z izbą wyższą składającą się ze szlachty i duchowieństwa oraz izbą niższą składającą się z reprezentantów innych stanów. Mimo że w dużej mierze ziścił się on po reformie 1866 r., to jednak w 1809 r. był nie do zaakceptowania. Por. *Stockenström (von), släkt*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=20283&forceOrdinarySite=true> (dostęp: 15.08.2025 r.).

114 paragrafów projektu Formy Rządu przedstawionego przez Komisję Konstytucyjną nie miało odpowiednika w projekcie rządowym autorstwa Andersa af Håkansona. W widocznym dążeniu do kompromisu i ostrożności przejawiał się charakter przewodniczącego Komisji, którego doświadczenie w prowadzeniu obrad i umiejętność akcentowania najważniejszych kwestii wydają się wiodące. Również sformułowanie o świadomości istnienia „niedoskonałego projektu” można zawdzięczać właśnie jemu. Hans Järta ze względu na cechy charakteru sam nigdy nie użyłby dobrowolnie takiego sformułowania.

Istotny merytorycznie, a nie tylko teleologicznie jak w pierwszej części, jest kolejny fragment Memoriału odnoszący się do uzasadnienia przyjętych w projekcie zasadniczych rozwiązań ustrojowych. Czytamy w nim:

Komisja starała się utworzyć Władzę Rządzącą (*Styrande Magt*), działającą w określonych formach, wyrażającą jedność w podejmowaniu decyzji i dysponującą pełnią środków umożliwiających ich realizację; Władzę Prawodawczą (*Lagstiftande Magt*), rozsądnie powolną w działaniu, ale stanowczą i silną w stawianiu oporu; oraz Władzę Sądowniczą (*Domare-Magt*)³⁷, niezależną w świetle prawa, ale nieposiadającą władzy zwierzchniej nad nimi. Komisja starała się ponadto ukierunkować te władze w taki sposób, aby sprawowały nad sobą wzajemną kontrolę, nawzajem się powściągały, bez mieszania się w swoje sprawy i bez pozostawiania stronie powściągającej jakiegokolwiek zdolności działania przynależnej stronie powściąganej. Na tych podstawowych zasadach określających szczególnie warunki funkcjonowania Władz Państwowych i ich wzajemnej równowagi ma opierać się Konstytucja państwa zaproponowana przez Komisję.

Jednakże wartość Konstytucji, a co za tym idzie jej przyszłe trwanie, nie zależy jedynie od starannie przemyślanego układu form ani od skrupulatnie wyważonych zależności między Władzami Konstytucyjnymi (*Constitutionella Magters*). Jeśli w ramach tych odrębnych form nie będzie działać jakaś nadrzędna władza, będą one i pozostaną jedynie pustymi formami, które prędzej czy później zostaną zniszczone przez zewnętrzną siłę. Jeśli te przeciwstawne sobie Władze Konstytucyjne nie będą trzymać się razem i każda z nich nie będzie się kierowała i wzmacniała wspólnych poglądów, wówczas, w wyniku konfliktów między nimi, Konstytucja prędzej czy później przestanie istnieć. Wydaje się, że dawni Szwedzcy Prawodawcy nie doceniali znaczenia wspólnych

³⁷ Dosłownie: władzę sędziowską.

poglądów. Zamiast przygotować potężną siłę powstrzymującą w postaci jasno wyrażonej woli narodu występującej jako obrona przed ślepym i niesprawiedliwym rządem, z góry narzucili ohydne kajdany każdej władzy, nawet tej sprawiedliwej i oświeconej. Kajdany te, utrudniające prawidłowe funkcjonowanie władzy, która bezwarunkowo musi działać, musiały zostać zerwane. Rząd, nie będąc już związany prawami, których nie ożywiał ani nie wzmacniał żaden duch obywatelski, w chwilach rozbudzonego zapału ludu przejął władzę absolutną, a ostatecznie, w okresie ogólnego odrętwienia ducha Narodu, doprowadził ten absolutyzm do skrajności w formie samowolnych decyzji i nieobliczalnej dyktatury. Wówczas na ratunek Ojczyźnie przyszła uśpiona szwedzka siła poszczególnych jednostek, która jednak mogła dojść do głosu dopiero wtedy, gdy powszechna nędma i powszechnie dostrzeżone zagrożenia utworzyły wspólne poglądy, w oparciu o które teraz głośno i jednomyślnie zażądano zmiany rządu, już od dawna skrycie pożądaną. To właśnie siłę tych naszych nietrwałych poglądów przyszłe pokolenia będą zawdzięczać Konstytucję zapewniającą większą wolność, którą teraz Stany Królestwa mają ustanowić; Komisja uznawa, że to właśnie na tej zrównoważonej mądrości, ugruntowanej sile myślenia, ukształtowanej i zachowanej przez tę Konstytucję, szczególnie należałoby oprzeć troskę o nią i jej udoskonalanie. Ta idea leży u podstaw całej pracy Komisji. Komisja nie proponuje wprowadzania żadnych wielkich ani wyróżniających się zmian w podstawowych, odwiecznych zasadach zawartych w naszej Konstytucji. Uważa, że takie zasady nie powinny być lekko-myślnie zmieniane, zwłaszcza w pierwszych chwilach odzyskanej wolności, kiedy to nieunikniony jest podział na różne sposoby myślenia. Uznawa, również, na przykładzie najbardziej wolnego państwa w Europie, że dla ogółu praw narodu oraz osobistej wolności i bezpieczeństwa obywateli nie ma trwalszego zabezpieczenia niż zasady, uświęcone przez stulecia i umocnione siłą całego narodu, która jest w nich obecna. Siła ta wypływa z wolności myślenia i wyrażania się na temat wielkich spraw narodowych, z możliwości zapoznania się z nimi i ich oceny przez każdego obywatela, z pewności, że prawa są szanowane, i z możliwości ufnego oczekiwania na dalsze działania Reprezentacji Narodu³⁸.

W Memoriale uzasadniono przyjęcie swoistej zasady podziału władzy i wyróżnienie trzech władz, które określono jako: władzę rządzącą (rządzenia), władzę prawodawczą i władzę sędziowską (sądenia), przywodzące na myśl koncepcję Charles'a Montesquieu. Wszystkie władze łącznie nazywano władzami konstytucyjnymi. Do myśli Monteskiusza odwoływano się również, wskazując, że władze powinny się nawzajem powściągać i niekiedy kontrolować,

³⁸ *Wördsamt memorial, Sveriges konstitutionella urkunder*, s. 184–185.

jednak bez wkraczania w kompetencje innej z władz. Współpracować, ale nie równoważyć, temu bowiem jednoznacznie przeczył przepis wspomnianego § 1 Aktu o Formie Rządu, stanowiący, że: „Królestwo Szwecji będzie rządzone przez Króla i jest Dziedzicznym Królestwem z porządkiem sukcesji przez Męskich Potomków Króla, który ustanowią Stany Królestwa”³⁹. Potwierdzono w nim zasadę monarchii dziedzicznej i przewagi kompetencyjnej króla. Nawiasem mówiąc, cały Akt o Formie Rządu z 1809 r. jest konstytucją silnie monarchiczną – aż 77 paragrafów ze 114 odnosi się do króla, jego pozycji ustrojowej, szerokich uprawnień i relacji władczych z innymi organami, co odbiega znacząco od osobistych poglądów liberała Hansa Järty. Nie sposób uznać, że to on mógłby być ich autorem, a raczej była to pewna kompromisowa wypadkowa poglądów członków Komisji Konstytucyjnej. Już w połowie XIX w. Christian Naumann stwierdził, że władzę monarchiczną zachowano w omawianym dokumencie lepiej niż w wielu europejskich konstytucjach oktrojowanych przez monarchów⁴⁰. W różnych opracowaniach historycznych, ale i niektórych politologicznych znajdziemy współczesne nazwy wyróżnionych władz, czyli: władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. W naszym głębokim przekonaniu jest to typowa idealizacja dokonana głównie przez prawników i politologów w trakcie trwającej w literaturze przez wiele dziesiątków lat debaty naukowej o szwedzkich i zagranicznych korzeniach oraz wpływach teorii ustrojowych na przepisy Aktu o Formie Rządu z 1809 r., znanej jako debata badaczy z uniwersytetów Uppsala i Lund. Faktycznie jedynie „władza wykonawcza” była strukturalnie i funkcjonalnie ukształtowana, jednak wspomniana dominacja monarchy nie pozwalała tak jej określać. Potwierdza to kolejny fragment Memoriału, w którym czytamy:

Władza rządzenia, zgodnie z propozycją Komisji, należy niepodzielnie do Króla, ale jego decyzje nie mogą być podejmowane pochopnie ani

³⁹ W oryginale: *Sveriges Rike skal styras af en Konung och wara et Arf-Rike med den Successions-Ordning för en afliden Konungs Manliga Efterkommande, som af Riksbens Ständer fastställd warder.*

⁴⁰ Por. J. Osiński, *Konstytucje i konstytucjonalizm w historii politycznej Skandynawii*, s. 480.

w oparciu o jednostronne informacje czy rady pochodzące od tajemniczych osób pozbawionych odpowiedzialności. We wszystkich sprawach musi on zasięgać publicznej opinii Rady Państwa, której członkowie, ponoszący odpowiedzialność nie tylko za wyrażane przez siebie opinie, ale także za milczenie, gdy powinni je wyrazić, sami muszą sumienie zdobywać informacje, by chronić swoje życie, dobrobyt i honor. W ten sposób, jak również za pomocą innych środków przewidzianych w odniesieniu do przygotowania spraw, Król w żadnym wypadku nie powinien zostać wprowadzony w błąd, a głos publicznej opinii powinien bez przeszkód docierać do niego za pośrednictwem odpowiedniego organu. Nawyk słuchania rad, udzielanych z całą powagą i uroczyscie, ukształtuje w młodym Monarsze szacunek dla prawdy i praworządności, a w dojrzałym Królu umocni te wartości. A jeśli okrutny los sprawiłby, że na tronie Szwecji jeszcze raz zasiadłby samowolny Król, to połączenie siły argumentów jego doradców, swobody wyrażania poglądów przez Naród i świadomość niechęci przyszłych Stanów wcześniej poskromią jego gwałtowny charakter. Przynajmniej nie będzie mógł, przez decyzje niezgodne z Konstytucją, narazić się na odmowę kontrasygnaty udzielanej przez urzędnika publicznego, bez której Jego rozkazy nie miałyby mocy prawnej⁴¹.

Pojęcie „władza ustawodawcza” nie istniało wobec nieukształtowanego jeszcze samego terminu i miejsca „ustawy” w systemie źródeł prawa. Natomiast „prawo” – *lag* było kategorią stosowaną od setek lat, a od Gustawa I Wazy kojarzoną z aktywnością Zgromadzenia Stanowego – Riksdagu. „Władza sądownicza” pozostawała częścią szerokiej władzy króla, co jest szczególnie widoczne na podstawie powołanego w § 17 Formy Rządu z 1809 r. Królewskiego Sądu Najwyższego (*Konungens Högsta Domstol*), w którym król miał dwa głosy, a wyroki były wydawane w jego imieniu i wymagały podpisu monarchy⁴². Memoriał wskazywał jednoznacznie, powołując się na opinię Komisji *in gremio*, na przyjęte w tym zakresie rozwiązanie, stwierdzając:

Komisja uznała, że przynależne Królowi prawo sądenia powinno być sprawowane przez Królewski Sąd Najwyższy, którego członkowie byliby stałymi Urzędnikami i, aby zachować ich niezależność, nie mogliby zostać odwołani przez Króla. Jednakże ta najwyższa władza sądowa nie powinna stanowić raz na zawsze powołanej korporacji tworzącej

⁴¹ Wördsamt memorial, *Sveriges konstitutionella urkunder*, s. 185.

⁴² Por. B. Wedberg, *Konungens Högsta Domstol 1809–1844*, Stockholm 1940.

państwo w państwie. Uznano zatem za konieczne, aby członkowie tego sądu, którzy mogliby zostać oskarżeni o wykroczenia, byli sądzeni zgodnie z prawem, a także aby Stany Królestwa mogły na każdym posiedzeniu odwoływać ze stanowisk określoną liczbę tych sędziów, którzy z powodu wieku, choroby lub innych podobnych przyczyn stali się niezdolni do godnego wypełniania swojej zaszczytnej misji lub nie cieszyli się już zaufaniem społeczeństwa. Formalności, które Komisja zaleciła w tym wypadku, zdają się wykluczać wszelki wpływ wywierany na skutek osobistych nacisków i urazów, a jednocześnie uniemożliwiać rozpatrywanie poszczególnych spraw sądowych przez Stany Królestwa⁴³.

Wspomniane uproszczenie terminologiczne jest również nadużyciem i próbą przystosowania rozwiązań ustrojowych Szwecji do dominujących w literaturze konstrukcji anglosaskich, nieznajdującą potwierdzenia w dokumentach, ale także w wielu opracowaniach politologicznych pochodzących z XIX i początku XX w.⁴⁴ Dlatego pozostaniemy przy nazwach przytoczonych powyżej i ich szwedzkich odpowiednikach. Należy jeszcze dodać, że w cytowanym fragmencie mowa jest m.in. o „najbardziej wolnym państwie w Europie” i w wypadku Hansa Järty byłyby to z pewnością oświeceniowa Francja, którą zawsze stawiał za wzór w zachowanych pismach. Jednakże z wypowiedzi członków Komisji i jej przewodniczącego w trakcie obrad wynika, że mieli oni na myśli Anglię, szczególnie w kontekście zniesienia cenzury i wolności druku.

Stanowisko Komisji w sprawie władzy rządzenia króla ze względu na różnorodność poglądów prezentowanych przez jej członków musiało wynikać z ich debaty i porozumienia i w żadnym wypadku nie mogło być autorstwa jednej osoby, szczególnie sekretarza Komisji. Mógł on uzgodnieniom, za pozwoleniem przewodniczącego Komisji, nadać ostateczny kształt słowny, co było zresztą jego zasadniczym zadaniem. Jak więc w Memoriale zostały sfor-

⁴³ Wördsamt memorial, *Sveriges konstitutionella urkunder*, s. 189.

⁴⁴ Por. F. Lagerroth, *Montesquieu och Sveriges grundlagar. Till frågan om vår författnings originalitet*, *Svensk tidskrift* 1940, 27, s. 519–533; C.A. Hessler, *Regeringsformen och den utländska doktrinen: debatten kring en klassisk fråga*, „*Statsvetenskaplig tidskrift*” 1959, 62: 2–3, s. 209–225; E. Rönström, *Forskardebatten kring 1809 års regeringsform – Till frågan om grundlagens härkomst*, „*Statsvetenskaplig tidskrift*” 1997, 100: 4, s. 448–467.

mułowane owe uzgodnienia dotyczące króla i roli Rady Państwa (*Stats-Råd*), która miała zastąpić istniejącą dotąd Radę Królestwa (*Riks-Råd*), będące niewątpliwie kompromisem między członkami Komisji?

Królewska Rada Państwa nie jest organem uczestniczącym w rządach Króla, powoływanym przez Stany Królestwa. Komisja uznała, że władzę wykonawczą można skuteczniej nadzorować przy pomocy innych środków niż ten środek, który osłabiał jedność i siłę jej działania, a który każdy silny władca byłby skłonny wyeliminować. Rada Państwa składa się z urzędników, których powołuje Król i których rad słucha nie tylko z poczucia obowiązku, ale także ze względu na zaufanie. Urzędnicy ci to z jednej strony tacy, którzy pod rządami Króla są najbardziej zaangażowani w sprawy rządowe i tym samym dzielą z nim zarówno chwałę za to, co przynosi pożytek, jak i wstyd i nienawiść za to, co wyrządza szkodę; z drugiej strony zaś tacy, którzy nie mając większego interesu w zachowaniu dobrej opinii o rządzie, chłodno oceniają jego działania. Król jest zatem jednocześnie informowany przez swoich ministrów i o swoich ministrach⁴⁵.

W kwestii uprawnienia do powoływania i odwoływania urzędników, którzy powinni odgrywać kluczową rolę w działalności rządu, w ramach Komisji zrodziło się pytanie, czy gubernatorzy prowincji powinni być zaliczani do takich urzędników.

Większość członków Komisji, która uznała, że dobro kraju bezwarunkowo wymaga, aby Król mógł odwoływać gubernatorów ze stanowisk, nie obawiała się nadużyć tej władzy w stopniu, który w jakikolwiek sposób można by porównać z możliwymi i prawdopodobnymi korzyściami, które z niej płyną. Gubernator, który zdobył przychylną i szacunek w swojej prowincji, nie może zostać odwołany ze stanowiska bez narażania rządu na ryzyko o wiele większej straty niż jego własna⁴⁶.

Sformułowania Memoriału w omawianej kwestii również wskazują na uwzględnienie większościowego stanowiska członków Komisji, nie zaś poglądu głównie jednej osoby.

W odniesieniu do władzy prawodawczej Komisja zaproponowała rozwiązanie, które nawiązywało do przeszłości.

⁴⁵ *Wördsamt memorial, Sveriges konstitutionella urkunder*, s. 185.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 187.

Władza stanowienia, zmieniania, uchylania i interpretowania prawa w jego właściwym znaczeniu należy, zgodnie z propozycją Komisji, jak dawniej, do Stanów Królestwa wspólnie z Królem. Komisja, przewidując, że Konstytucja, którą Stany Królestwa obecnie zamierzają ustanowić, może nie być doskonała, chciała stworzyć możliwość jej ulepszenia, gdy już ugruntuje się ogólny pogląd na jej temat. Możliwość ta powinna jednak wiązać się z koniecznością spełnienia dodatkowych formalności, które są niezbędne, aby zapobiec podejmowaniu nieprzemyślanych prób i pochopnych decyzji. Dlatego Komisja uznała, że na plenarnym posiedzeniu Stanów Królestwa nie powinny być wyrażane żadne indywidualne opinie w sprawach o takiej wadze, lecz mogą być one przedstawiane, zatwierdzane i rozwijane wyłącznie w ramach Komisji, którą Stany Królestwa miałyby powoływać na każde posiedzenie Riksdagu w celu przeanalizowania Konstytucji i wskazania występujących w niej braków. Aby zaś żadne akty przemocy ani niepokoje społeczne nie mogły doprowadzić do zmiany ustroju państwa pod pozorem legalności, Komisja przyjęła zasadę, że żadna zaproponowana zmiana nie zostanie przyjęta wcześniej niż na kolejnym posiedzeniu Riksdagu⁴⁷.

Oznaczało to wprowadzenie zasady zmiany przepisów aktów konstytucyjnych (nie tylko Aktu o Formie Rządu) nie na tym Riksdagu, na którym zgłoszono propozycję zmian, lecz na kolejnym. Wzmocniało to odpowiedzialność za kształt ustroju państwa i zapobiegało pochopnym i niepraworządnym działaniom zmierzającym do zmian aktów konstytucyjnych. Był to również rezultat jedno-myślniej decyzji członków Komisji Konstytucyjnej.

Także w odniesieniu do zasadniczych kwestii dotyczących sądownictwa Komisja uzgodniła wspólne stanowisko i przedstawiła je w Memoriale.

Uznano zatem za konieczne, aby członkowie Sądu Najwyższego, którzy mogliby zostać oskarżeni o wykroczenia, byli sądzeni zgodnie z prawem, a także, aby Stany Królestwa mogły na każdym posiedzeniu odwoływać ze stanowisk określoną liczbę tych sędziów, którzy z powodu wieku, choroby lub innych podobnych przyczyn stali się niezdolni do godnego wypełniania swojej szaczonej misji lub nie cieszyli się już zaufaniem społeczeństwa. Formalności, które Komisja zaleciła w tym przypadku, zdają się wykluczać wszelki wpływ wywierany na skutek osobistych nacisków i urazów, a jednocześnie uniemożliwiać rozpatrywanie poszczególnych spraw sądowych przez Stany Królestwa. Należy jednak pamiętać, że członkowie Sądu Najwyższego, którzy w ten sposób, na

⁴⁷ Ibidem, s. 187–188.

skutek nieuzasadnionego i bezpodstawnego osądu Komisji Stanów Królestwa, utracą swoje stanowiska, powinni otrzymać emeryturę wystarczającą do zapewnienia im godziwego utrzymania. W przeciwnym razie może się zdarzyć, że żaden kompetentny urzędnik nie byłby skłonny porzucić pewnego zajęcia, aby objąć niepewne stanowisko w Sądzie Najwyższym, a w konsekwencji ten tak istotny dla każdego obywatela organ mógłby się składać albo z niekompetentnych osób, albo z takich, które wiedziałyby, jak nie przebiegając w środkach, przygotować sobie przyszłą niezależność na wypadek spodziewanych problemów⁴⁸.

Reasumując, nie sposób kwestionować istotnego udziału Hansa Järty w opracowaniu części Memoriału Komisji Konstytucyjnej, jednak uznanie na jego podstawie, że był on głównym autorem projektu Aktu o Formie Rządu z 1809 r., jest nieuzasadnione. Oprócz wspomnianego projektu nowej Formy Rządu autorstwa Andersa af Håkanssona były jeszcze inne dokumenty, m.in. swój memoriał złożył mający liberalne poglądy Kanclerz Sprawiedliwości Gabriel Poppius⁴⁹. Po zamachu stanu odmówił on dołączenia do Komisji Konstytucyjnej, ale jego memoriał miał wpływ na ostateczne opracowanie Aktu o Formie Rządu z 1809 r. W kolejnych latach jako sędzia był zaangażowany w przegląd prawodawstwa, który nowy akt powierzył Królewskiemu Sądowi Najwyższemu, do czego przydały się jego wiedza i doświadczenie w kwestiach prawnych. Do Komisji Konstytucyjnej trafił także opublikowany anonimowo w 1809 r. w Sztokholmie tekst zatytułowany *Hvad synes allmänna opinionen önska till en, nu möjlig, förbättring af svenska statsförfattningen?*⁵⁰.

⁴⁸ Ibidem, s. 189.

⁴⁹ Gabriel Poppius (18 lutego 1769–3 stycznia 1856), członek Rady Królestwa, prawnik, Kanclerz Sprawiedliwości, prezydent Kolegium Handlu. Por. *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=7345> (dostęp: 20.08.2025 r.).

⁵⁰ *Hvad synes allmänna opinionen önska till en, nu möjlig, förbättring af svenska statsförfattningen?* =Anon=. Stockholm, tryckta hos Carl Delén, 1809 (w j. polskim: Czego opinia publiczna wydaje się chcieć dla ulepszenia, obecnie możliwego, szwedzkiej konstytucji?), którego autorem okazał się ostatecznie Axel Gabriel Silverstolpe, członek Komisji Konstytucyjnej. Por. J. Christensen, *Axel Gabriel Silverstolpe*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=5932> (dostęp: 20.08.2025 r.).

Jego autor, którym – jak się okazało – był Axel Gabriel Silverstolpe, nie przyznawał królowi weta w sprawach legislacyjnych, lecz Akt o Formie Rządu ostatecznie dał królowi władzę prawodawczą wspólnie z Riksdagiem. Z drugiej jednak strony przyjęto propozycję Axela Gabriela Silverstolpe, aby wpisać do Formy Rządu zakaz użycia siły zbrojnej przeciwko Stanom lub ich poszczególnym członkom. Takie ataki na drugą z władz konstytucyjnych miały być teraz uznawane za zdradę stanu. Istotne propozycje odnoszące się do dowodzenia wojskami i spraw wojskowych złożył w komisji Baltzar Bogislaus von Platen⁵¹, późniejszy członek Rady Królestwa, wiceadmirał i hrabia. Dotyczyły one m.in. prawa króla do wypowiedzania wojny, zawierania sojuszy wojskowych oraz szczególnie kwestii powszechnej służby wojskowej, którą Komisja Konstytucyjna uznała za bardzo istotną i wspomniała o niej w Memoriale.

Biorąc pod uwagę wszystkie zgłoszone do Komisji Konstytucyjnej propozycje i debatę nad nimi wśród jej członków, nie można uznać, że to sekretarz Komisji decydował w rozstrzygającym stopniu o treściach zapisanych w projekcie Aktu o Formie Rządu. Dlatego też w szwedzkiej literaturze przedmiotu po wszechstronnej analizie licznych dokumentów i opracowań syntetyczne stanowisko w omawianej kwestii przedstawił Fredrik Lagerroth, który stwierdził, że usposobienie i światopogląd Hansa Järty były obce myśli wyrażonej w Akcie o Formie Rządu z 1809 r., nie mógł więc być jego twórcą. Był jedynie jego sekretarzem. Jako taki musiał, z pewnymi zastrzeżeniami poczynionymi wcześniej, czuć się jak Pegaz pod jarzmem. Niemniej jednak Komisja bardzo skorzystała na jego umiejętnościach redakcyjnych⁵².

⁵¹ Por. L. Strömbäck, *Baltzar Bogislaus von Platen*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=7315> (dostęp: 20.08.2025 r.).

⁵² Por. F. Lagerroth, *Hans Järta och Sveriges grundlagar*, „Svensk Tidskrift” 1938, s. 561. Autor przytacza również opinię A.G. Silverstolpe, członka Komisji i przyjaciela H. Järty, złożoną w maju 1809 r. do protokołu, że propozycja Formy Rządu była wynikiem „konsultacji 15 mężów”, nie wspominając o wkładzie sekretarza, s. 549.

4. Zakończenie

Aby jeszcze dokładniej odpowiedzieć na sformułowane pytanie badawcze, dotyczące rzeczywistego, merytorycznego wpływu sekretarza Komisji Konstytucyjnej Hansa Järty na projekt Aktu o Formie Rządu z 1809 r., należy podjąć próbę wyjaśnienia, kiedy i dlaczego taki problem mógł wynikać i przez tak długi czas absorbować badaczy analizujących genezę i przebieg prac nad wspomnianym aktem. Przez wiele lat po uchwaleniu omawianego dokumentu żaden z członków Komisji Konstytucyjnej w swoich memuarach ani sam Hans Järta w tekstach w swoim periodyku *Odalmannen* czy w pracy *Promemoria för konstitutionsutskottets arbete år 1809* nie wypowiadał się o szczególnych zasługach kogokolwiek z nich⁵³. Po zakończeniu Riksdagu w Sztokholmie w 1810 r. oraz dwóch nadzwyczajnych Riksdagów w Örebro w 1810 i 1812 r. Hans Järta objął 19 listopada 1812 r. stanowisko gubernatora prowincji Kopparberg z siedzibą w Falun. Była to jego najwyższa funkcja w administracji Królestwa, którą pełnił do 26 marca 1822 r.⁵⁴ Jego obywatelska mentalność zaszczepiona w młodości straciła rację bytu, gdy w 1810 r. Karl Johan (Jean Baptiste Bernadotte) ze swoim szczególnym połączeniem prestiżu, uroku i silnej woli władzy objął przywództwo w Królestwie, zastępując starego i schorowanego Karola XIII. Miało to decydujące znaczenie dla całej kariery publicznej Hansa Järty, obaj mężczyźni darzyli się bowiem wielkim szacunkiem, ale na dłuższą metę nigdy nie byli w stanie współpracować na szczeblu rządowym. Dlatego gubernatorstwo, z dala od stolicy, było najlepszym dlań rozwiązaniem.

Dziesięcioletnia działalność Hansa Järty jako bardzo popularnego, patriarchalnego gubernatora prowincji na północy charakteryzowała się pracą od podstaw, szczególnie ze względu na warunki pogodowe i dokuczliwą suszę pierwszych lat po objęciu funkcji.

⁵³ Zob. O. Alin, *Hans Järtas koncept till regeringsformen samt Bidrag till Regeringsformens historia*, Aftryck ur „Statsvetenskaplig tidskrift” 1897–1899.

⁵⁴ Por. G. Landberg, *Hans Järta som landshövding i Kopparbergs län 1812–1822. Mot bakgrund av tidigare verksamhet och samhällstänkande*, Stockholm 1973.

Z powodzeniem włożył w tę pracę całą swoją wrodzoną energię, a dzięki swym starym powiązaniom w Sztokholmie, zwłaszcza w Generalnej Dyrekcji Zapasów (Magazynów), mógł liczyć na duże wsparcie. „Ojcowska” ochrona w kwestiach prawnych, jakiej udzielał prostym ludziom, których byt był zagrożony, w tym służbie domowej, wozakom węgla i małorolnym chłopom, znacznie przyczyniła się do jego popularności. Jego wysiłki na rzecz prowadzenia odpowiedniej polityki odraczania poboru podatków i odzyskiwania długów z tytułu pomocy doraźnej od najbiedniejszych członków społeczności, a tym samym ratowania najbardziej narażonych zagród przed ruiną, doprowadziły do konfliktów z Kolegium Skarbowym. Jednocześnie aktywnie uczestniczył w życiu kulturalnym, tworząc zaangażowaną publicystykę. Jego nowe poglądy na dokonania Gustawa III czy niekiedy sytuowanie go w pozycji anty-Bernadotte’a, jak podkreśla Georg Landberg, miały wpływ na jego karierę⁵⁵.

Po rezygnacji z urzędu gubernatora w marcu 1822 r. Hans Järta napisał opracowanie zawierające bardzo obszerny opis prowincji Kopparberg i przeprosiny za ustąpienie z funkcji. Z tytułu sprawowania urzędu przysługiwała mu emerytura państwowa, ale jej przyznanie i wysokość zależały od decyzji króla Karola XIV Jana. Potrzebne były dokumenty i opinie o wszystkich jego zasługach dla Królestwa i w tym właśnie celu jego przyjaciele i współpracownicy stworzyli wiele świadectw o jego zasługach i pierwszoplanowej roli w okresie prac Komisji Konstytucyjnej w latach 1809–1810. Uczyniono go, w dobrej wierze i w szlachetnym celu, „ojcem konstytucji 1809 roku”, obawiając się, że inne argumenty mogą okazać się mało przekonujące dla króla. Podjęto również inne działania stawiające zainteresowanego w bardzo pozytywnym świetle, co ostatecznie odniosło oczekiwany skutek. Otrzymał emeryturę państwową w wysokości 2000 srebrnych talarów, którą cieszył się do końca swoich dni. W Uppsali, dokąd przeniósł się w 1825 r., prowadził działalność publicystyczną i akademicką oraz wychowywał synów. Powyższe wydarzenia zapoczątkowały wielką debatę badaczy na

⁵⁵ Por. G. Landberg, *Hans Järta*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*.

temat genezy Aktu o Formie Rządu z 1809 r. i roli w jej przygotowaniu poszczególnych osób, która po części trwa także współcześnie.

STRESZCZENIE

Komisja Konstytucyjna Riksdagu 1809 r. Skład osobowy, prace i efekty działalności

Celem artykułu jest analiza aktywności Komisji Konstytucyjnej Riksdagu w 1809 r. zmierzającej do przygotowania projektu nowego Aktu o Formie Rządu, czyli zasadniczego aktu konstytucyjnego Królestwa Szwecji. Zebranie Riksdagu poprzedzone było burzliwymi wydarzeniami, które ostatecznie doprowadziły do zatrzymania i detronizacji króla Gustawa IV Adolfa. Wybór przez Riksdag nowego monarchy został odłożony w związku z powołaniem Komisji Konstytucyjnej i pracami nad nowym Aktem o Formie Rządu (*Regeringsformen*). Wokół aktywności Komisji i roli poszczególnych członków narosło wiele mitów i niejasności, które w artykule autorzy próbują wyjaśnić i uporządkować, odwołując się do oryginalnych dokumentów, m.in. do Memoriału Komisji (*Wördsamt memorial*) przekazanego Riksdagowi wraz z projektem nowego aktu konstytucyjnego oraz innych źródeł pierwotnych. Przygotowany przez Komisję akt konstytucyjny obowiązywał w Szwecji ponad 160 lat i ustanowił konstytucyjno-prawną konstrukcję monarchii konstytucyjnej, choć z różną praktyką ustrojową w poszczególnych okresach. W 2025 r. mija 50 lat od jego zastąpienia przez obecnie obowiązujący Akt o Formie Rządu, który wszedł w życie 1 stycznia 1975 r. W wielu przepisach nawiązuje on jednak do wspomnianego pierwowzoru.

Słowa kluczowe: Riksdag; Komisja Konstytucyjna; Akt o Formie Rządu; członkowie Komisji; Memoriał Komisji

SUMMARY

The Constitutional Commission of the Riksdag of 1809.
Composition, work and results of activity

The purpose of this article is to analyse the activity of the Constitutional Committee of the Riksdag in 1809, which aimed to prepare a draft of a new Instrument of Government, the fundamental constitutional act of the Kingdom of Sweden. The meeting of the Riksdag was preceded by turbulent events that ultimately led to the arrest and dethronement of King

Gustav IV Adolf. The Riksdag's election of a new monarch was postponed due to the appointment of the Constitutional Committee and work on the new Instrument of Government (*Regeringsformen*). Many myths and ambiguities have grown up around its activities and the role of its individual members, which the author attempts to clarify and sort out in this article by referring to original documents, including the Commission's Memorial (*Wördsamt memorial*) submitted to the Riksdag together with the draft of the new constitutional act and other primary sources. The constitutional act prepared by the Commission has been in force in Sweden for more than 160 years and established the constitutional-legal construct of a constitutional monarchy, albeit with different constitutional practices at different times. In 2025, it will be 50 years since it was replaced by the current Form of Government Act, which came into force on 1 January 1975. In many provisions, however, it refers to the aforementioned original.

Keywords: Riksdag; Constitutional Commission; Instrument of Government; Commission members; Commission Memorandum

BIBLIOGRAFIA

- Alin O., *Hans Järtas koncept till regeringsformen samt Bidrag till Regeringsformens historia*, Aftryck ur „Statsvetenskaplig tidskrift” 1897–1899.
- Dixelius O., *Den unge Järta. En studie över en litterär politiker*, Akademisk avhandling, Stockholm 1953.
- Fahlbeck E., *Kring utgåvan av konstitutionsutskottets handlingar vid riksdagen 1809–1810. Särtryck ur Festskrift till Georg Andrén*, Uppsala 1960.
- Fahlbeck E., *Lars August Mannerheim*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=9042> (dostęp: 30.06.2025 r.).
- Hessler C.A., *Regeringsformen och den utländska doktrinen: debatten kring en klassisk fråga*, „Statsvetenskaplig tidskrift” 1959, 62: 2–3.
- Jägerskiöld O., *Anders af Håkanson*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=13953> (dostęp: 15.08.2025 r.).
- Lagerroth F., *Hans Järta och Sveriges grundlagar*, „Svensk Tidskrift” 1938.
- Lagerroth F., *Montesquieu och Sveriges grundlagar. Till frågan om vår författnings originalitet*, „Svensk tidskrift” 1940, 27.
- Landberg G., *Hans Järta*, w: *Svenskt biografiskt lexikon*, <https://sok.riksarkivet.se/sbl/Presentation.aspx?id=12286> (dostęp: 27.08.2025 r.).

- Landberg G., *Hans Järta som landshövding i Kopparbergs län 1812–1822. Mot bakgrund av tidigare verksamhet och samhällstänkande*, Stockholm 1973.
- Lindqvist H., *Historien om Sverige. När riket sprängdes och Bernadotte blev kung*, Stockholm 1998.
- Osiński J., *Konstytucje i konstytucjonalizm w historii politycznej Skandynawii. Szwecja. Studium ustrojowe*, Warszawa 2025.
- Osiński J., *Sukcesja tronu jako problem ustrojowy Królestwa Szwecji w latach 1809–1810*, w: Norden. Historia, współczesność i sąsiedzi, t. 2, red. J. Osiński, I. Zawiślińska, Płock 2025.
- Rönström E., *Forskardebatten kring 1809 års regeringsform – Till frågan om grundlagens härkomst*, „Statsvetenskaplig tidskrift” 1997.
- Sagan S., *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989.
- Sagan S., Serzhanova V., Wapińska D., *Akty ustrojowe i konstytucje historyczne Szwecji i Finlandii*, w: *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*, red. S. Sulowski, J. Szymanek, Warszawa 2013.
- Vördsamt memorial [undert tills med L A Mannerheim mfl], *Riksens högloflige ständers constitutionsutskotts betänkande rörande regeringsformen; jämte de betänkandet åtföljande bilagor*, Sthlm 1809.
- Wedberg B., *Konungens Högsta Domstol 1809–1844*, Stockholm 1940.
- Wördsamt memorial, Sveriges konstitutionella urkunder*, SNS författningsprojekt, red. O. Petersson och A. Wahlgren, Stockholm 1999.

Adam Rzetecki

Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego, Wrocław

adam.rzetecki@interia.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9480-228X>

Warunki określenia podatnika podatku od nieruchomości w kontekście tytułu do korzystania przez przedsiębiorstwo energetyczne z gruntów w zarządzie Lasów Państwowych

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.023>

1. Wprowadzenie

Wykładnia prawa, zmierzająca do wyjaśniania przesłania płynącego z przepisów, zasadza się na mechanizmach służących zracjonalizowaniu opisanego procesu. Przyjęta zasada *clara non sunt interpretanda*, akcentowana przez zwolenników koncepcji klaryfikacyjnej, nakazuje zatem podjąć trud interpretacji prawa zasadniczo tylko wtedy, gdy w treści przepisu występują niedające się usunąć niejasności¹, wręcz odrzucając zasadność analizy jego zawartości, gdy ten wyraża niezłożoną myśl, spójną z językowym wydźwiękiem słów prawodawcy. Gdyby w związku z tym uznać, że art. 3 ust. 2 ustawy

¹ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141.

z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych² (dalej: u.p.o.l.), nakładający obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, czy też jednostki organizacyjne (dalej: j.o.) Lasów Państwowych, władających tymi nieruchomościami w sposób faktyczny, pełni funkcję *lex specialis* w relacji do art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy, stanowiącym podatnikiem nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ich posiadaczy w zależności od wskazanego tytułu do korzystania, wtedy zasadne byłoby przyjęcie, że konstytuuje się tu wyjątek na tle zasady przerzucającej ciężar daniny na podmioty niepubliczne. Przekonanie to jest zakorzenione w orzecznictwie, które powiela pogląd, że prawidłowy wniosek z analizy prawnej tych przepisów prowadzi informacyjnie do twierdzenia, że podmiot zawierający umowę mającą za swój przedmiot grunt Skarbu Państwa, którym zarządza j.o. Lasów Państwowych, nie staje się nigdy podatnikiem, ponieważ tym będzie zawsze ta jednostka³. Przyjmując natomiast, że odczytanie przepisów prawa warunkuje nieuchronność interpretacji, stosownie do założeń koncepcji derywacyjnej⁴, można wysnuć wniosek, że art. 3 ust. 2 u.p.o.l. powinien być odczytywany jako samodzielny komunikat prawodawcy, w części tylko skorelowany z poprzedzającą jednostką redakcyjną. Wskazana optyka zmienia ukierunkowanie sposobu odczytywania dyspozycji przepisu, wiążąc określenie podatnika z tytułem prawnym do korzystania przez podmiot z gruntów będących w zarządzie Lasów Państwowych, czyli przesłanką niewysłowioną wprost w jego treści, co ujawnia określoną doniosłość w przypadku ich wykorzystania przez przedsiębiorstwo energetyczne w celu poprowadzenia infrastruktury gospodarczej.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 707.

³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2021 r., III SA/Wa 1478/20, Lex nr 3170488; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 kwietnia 2019 r., I SA/Go 113/19, Lex nr 2650497; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 marca 2020 r., I SA/Gd 1717/19, Lex nr 3037043.

⁴ Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2005, FSK 2396/04, Lex nr 187531.

Celem niniejszego artykułu jest rozważenie szczególnej sytuacji, kiedy to grunty w zarządzie Lasów Państwowych, wykorzystywane przez przedsiębiorstwo energetyczne, będą podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, nie zaś podatkiem leśnym, zasadniczo obejmującym przedmiotowe grunty. W badaniu posłużono się metodą dogmatyczno-prawną, odwołującą się do analizy tekstu prawnego, ukazując zróżnicowanie podatkowych konsekwencji zdarzeń związanych z wykorzystaniem przedmiotu opodatkowania i wychodząc tym samym poza ściśle gramatyczną wykładnię komentowanych przepisów.

2. Następstwa fiskalne zajęcia gruntów leśnych na potrzeby działalności gospodarczej

Punktem wyjścia analizy przedmiotowego zagadnienia powinny się stać zastrzeżenia poczynione przez ustawodawcę w art. 1 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym⁵, który stanowiąc o opodatkowaniu tą daniną, wskazuje na zasadzie wyjątku, że za lasy zajęte na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna nie uznaje się lasów, przez które przebiegają urządzenia wchodzące w skład przedsiębiorstwa przedsiębiorcy prowadzącego działalność m.in. w zakresie przesyłania energii elektrycznej. Zastrzeżenia odnoszące się do gruntów pod infrastrukturą przesyłową, przy zestawieniu z paralelną treścią art. 1a ust. 2a pkt 4 u.p.o.l., wydawałyby się całkowicie wyłączać sposobność opodatkowania przedmiotowych gruntów w zarządzie Lasów Państwowych podatkiem od nieruchomości, sponując twierdzenie o objęciu ich wyłącznie drugim ze wskazanych podatków majątkowych. Należy przy tym zastrzec, że choć opisany przypadek dotyczy na ogół korzystania z tych gruntów przez przedsiębiorstwo energetyczne w celu poprowadzenia infrastruktury, mogą jednak wystąpić dwie sytuacje, w których zasadne stanie się objęcie gruntów w zarządzie Lasów Państwowych podat-

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 176.

kiem od nieruchomości. Pierwsza z nich obejmuje przypadek, gdy w przedmiotowym zarządzie będą się znajdowały grunty niebędące lasami. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶ w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, co oznacza zatem, że chociaż w ich zarządzie znajdują się przede wszystkim grunty leśne, to jednocześnie także grunty niebędące lasami. Do nich też priorytetowo odnosi się art. 3 ust. 2 u.p.o.l., który przy uznaniu, że każdy grunt w zarządzie Lasów Państwowych to *ex definitione* las, byłby tzw. przepisem pustym.

Druga sytuacja uzasadniająca zastosowanie opodatkowania podatkiem od nieruchomości wynika z uzupełnienia przywołanych wyżej przepisów o wskazanie, że za lasy zajęte na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna uznaje się te, których grunty są jednocześnie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż chociażby omawiana działalność w zakresie przesyłu energii elektrycznej, realizowana z wykorzystaniem odpowiedniej infrastruktury. Pozostając w ramach powyższych rozważań, nie sposób pominąć zagadnienia zmiany charakterystyki wykorzystania gruntu w perspektywie rodzaju podatku majątkowego, którego zapłata stanie się w związku z tym zdarzeniem zasadna. Przedmioty opodatkowania będące bowiem w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, czyli zasadniczo lasy, podlegają w standardowych sytuacjach opodatkowaniu podatkiem leśnym⁷, dopiero zaś modyfikacja sposobu ich wykorzystania na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna uzasadnia zastosowanie podatku od nieruchomości. Wskazuje na to art. 2 ust. 2 u.p.o.l., którego teść prowadzi do uznania, że właśnie zajęcie gruntów leśnych na potrzeby działalności przedsiębiorcy wyklucza symultaniczne prowadzenie na nich działalności leśnej⁸. Rozstrzygająca będzie więc perspektywa

⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 567.

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 176.

⁸ P. Borszowski, Art. 2, w: *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, red. P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, Warszawa 2016, s. 114–118.

„zajęcia” obszarów leśnych na prowadzenie aktywności gospodarczej, oznaczająca faktyczne wykorzystanie. Znamionami realizacji tej przesłanki będą zaś podjęte wobec gruntów działania prawne, a zwłaszcza obejmujące cały kompleks nieruchomości czynności faktyczne, jak wykonanie przyłączy energetycznych. Stosownie do treści wyroku NSA z dnia 12 lipca 2023 r. opodatkowanie przedmiotową daniną może wykluczyć wyłącznie sytuacja, gdy mimo posiadania przez przedsiębiorcę grunty te nadal byłyby wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem klasyfikacyjnym, w tym kontekście na działalność leśną⁹. Niemożność zaistnienia wspomnianej sytuacji wynika jednak na ogół z charakterystyki technicznej urządzeń przesyłowych, ponieważ grunty usytuowane pod napowietrznymi liniami energetycznymi, udostępniane operatorowi na rozciągnięcie sieci energetycznej czy też postawienie słupów przesyłowych, pozostają w pełni zajęte w obrębie zlokalizowanych pod nimi pasów technicznych na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwo w zakresie przesyłu energii elektrycznej¹⁰. Przyczynkiem opodatkowania tak wykorzystywanych obszarów nieruchomości komentowaną daniną będzie zatem rzeczywiste wykonywanie czynności składających się na prowadzenie takiej działalności¹¹, przy czym muszą one być wykonywane w sposób trwały, a nie tylko incydentalny, podczas gdy orzecznictwo wskazuje wprost, że w kontekście przedmiotowego rodzaju działalności wspomniany aspekt nie budzi kontrowersji, ponieważ przesył energii elektrycznej następuje w sposób ciągły¹². Artykuł 2 ust. 2 u.p.o.l. nie stwarza warunków do stwierdzenia, że działalność gospodarcza musi być wyłączną aktywnością prowadzoną w odniesieniu do zajętego przez przedsiębiorstwo gruntu¹³, gdyż możliwe jest także podejmowanie

⁹ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2023 r., III FSK 748/22, Lex nr 3583369.

¹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2022 r., I SA/Gd 213/22, Lex nr 3362328.

¹¹ R. Dowgier, L. Etel, *Opodatkowanie lasów zajętych pod napowietrzne linie elektroenergetyczne*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014, nr 1, s. 6–12.

¹² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2021 r., I SA/Go 358/21, Lex nr 3287650.

¹³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2022 r., I SA/Po 326/22, Lex nr 3456013.

odmiennej działalności, w tym leśnej, oczywiście przy założeniu, że specyfika realizowanej działalności podatnika będzie na to pozwalać. Według wskazań sądów administracyjnych grunty pod liniami energetycznymi podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nawet wtedy, gdy nie jest wyłączona możliwość prowadzenia na nich w ograniczonym zakresie działalności leśnej¹⁴, z zastrzeżeniem, że sama tylko możliwość jej realizacji na gruncie znajdującym się pod liniami energetycznymi nie oznacza, iż grunty te nie są zajęte na działalność gospodarczą¹⁵. W szczególności należy odrzucić pogląd, zgodnie z którym wyróżnikiem zajęcia nieruchomości na prowadzenie działalności gospodarczej pozostaje tylko stan, gdy całkowicie została wyłączona możliwość prowadzenia na nich odmiennej rodzaju działalności¹⁶. To istnienie infrastruktury nad gruntem wpływa bowiem ujemnie na możliwość prowadzenia działalności leśnej, natomiast nie zachodzi tu zjawisko przeciwne. Należy zauważyć, że NSA wyrokiem z dnia 12 lipca 2023 r. przedstawił koncepcję stanowiącą wyłom względem dotychczas dominującego sposobu zapatrywania na przedmiotową kwestię, opierając ją na twierdzeniu, iż uzupełniająca aktywność nie będzie wpływać na opodatkowanie gruntów, z uwzględnieniem jednak, że działalność gospodarcza stanowi główny i podstawowy cel ich wykorzystywania¹⁷. *A contrario* wynika z tego wniosek, że jeżeli nie miałyby ona dominującego wymiaru, wówczas ocena fiskalnych konsekwencji nie pozostawałaby tak jednoznaczna. Wobec treści orzeczenia NSA należy stwierdzić, że w sytuacji, gdy uwarunkowania techniczne, jak również sposób wykorzystania gruntu stwarzają warunki do uznania, iż podstawową i główną aktywnością realizowaną na nim pozostaje działalność leśna¹⁸, wówczas zasadne wydaje się odejście

¹⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2021 r., I SA/Go 358/21, Lex nr 3287650.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2021 r., III FSK 4296/21, Lex nr 3294880.

¹⁶ K. Teszner, *Jak opodatkować grunt leśny pod liniami energetycznymi? – uwagi praktyczne*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2008, nr 11, s. 10–13.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2023 r., III FSK 748/22, Lex nr 3583369.

¹⁸ K. Teszner, *Opodatkowanie gruntu leśnego pod liniami energetycznymi będącego przedmiotem poddzierżawy*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 7–8, s. 37–42.

od konieczności opodatkowania podatkiem od nieruchomości na rzecz drugiej z rozważanych danin, co wymaga skrupulatnej oceny konkretnego przypadku. Wiedząc, że zajęcie na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej nie wyklucza też jednoczesnego prowadzenia tam ograniczonej lub zwyczajnej działalności leśnej, a mając ponadto na uwadze, że istotą umowy z przedsiębiorstwem jest umożliwienie właściwego korzystania z urządzeń, co może przybierać miejscami mniej inwazyjną postać, należy wyprowadzić zasadny wniosek, że nie zawsze konieczne będzie wykorzystanie gruntu ściśle do celów związanych z funkcjonowaniem urządzeń wykorzystywanych w działalności przedsiębiorstwa energetycznego, co tym samym stworzy przestrzeń do realizacji jej jako podstawowego celu wykorzystania gruntu. Stanowisko to modyfikuje zatem prezentowaną w dotychczasowym orzecznictwie optykę i pozwala na odejście od niepodważalnego pozornie przekonania, że grunty leśne pod napowierzchniowymi liniami energetycznymi mogą podlegać wyłącznie opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości¹⁹.

3. Podatkowe następstwa zastosowania służebności przesylu jako tytułu korzystania przez przedsiębiorstwo energetyczne z gruntów w zarządzie Lasów Państwowych

Przedsiębiorstwa energetyczne, prowadzące działalność gospodarczą w obszarze przesylu energii elektrycznej, będą zmuszone zorganizować wielosegmentowe zaplecze infrastrukturalne, chociażby w postaci linii elektroenergetycznych warunkujących sprawny przesyl. Urządzenia napowietrzne, przeznaczone do przesyłania prądu, jak również inne składowe okalające go zaplecza technicznego, w postaci mechanizmów doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, współtworzą złożony aparat realizujący działanie systemu, którego rozpiętość determinuje konieczność lokalizacji na

¹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2021 r., I SA/Wr 587/20, Lex nr 3206346.

gruntach znajdujących się w posiadaniu podmiotów zewnętrznych, niejednokrotnie na terenie nieruchomości będących w zarządzie Lasów Państwowych. Zasadniczo można zatem wskazać trzy tytuły, na których zasadzać się będzie wskazane korzystanie, a konsekwencje fiskalne, wynikłe z podjętego wyboru, zostaną zdeterminowane uwarunkowaniami danej postaci stosunku prawnego.

Najbardziej optymalnym organizacyjnie schematem korzystania z cudzych gruntów wydaje się posłużenie rozwiązaniem kreowanym przez art. 305¹ k.c. Służebność przesyłu, a zatem instytucja prawna relatywnie krótko obecna w porządku prawnym w relacji do pozostałych ograniczonych praw rzeczowych, konstytuujących perspektywę korzystania z nieruchomości należących do obcego podmiotu, jest dedykowana przedsiębiorcom korzystającym w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, którzy noszą się z zamiarem wybudowania, czy też których własność stanowią urządzenia nieodłączne przy realizacji działalności w zakresie przesyłu²⁰. Nie pozostaje ona przy tym przypisana do uprawnionego przedsiębiorcy, którego własnością są urządzenia przesyłowe, ale stanowi składnik przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym²¹. Należy tu zastrzec, że traktując o posiadaniu służebności, trzeba mieć na uwadze, że dotyczy ona posiadania prawa, a nie samej rzeczy²², czyli operatorom sieci, w związku z ustanowioną służebnością przesyłu, nie można przypisać statusu posiadacza zależnego, gdyż na jej podstawie przedsiębiorstwo energetyczne uzyskało tylko uprawnienie do „korzystania z rzeczy”, nie zaś „władztwo nad tą rzeczą”²³. Sfera uprawnienia pozostaje jednak szeroka, upoważnia bowiem do korzystania z nieruchomości w obszarze zabezpieczającym należyte działanie urządzeń przesyłowych, warunkując sposobność wejścia na zajęty grunt, dokonania koniecznych remontów, przeglądów

²⁰ G. Sikorski, *Art. 305(1)*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 533–535.

²¹ B. Lackoroński, *Art. 305(1)*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece (art. 2–22, 65–111(1)). Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 790.

²² B. Pahl, *Posiadanie w konstrukcji prawnej podatków*, Lex 2023.

²³ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2020 r., II FSK 2420/19, Lex nr 3007460.

i napraw, czy też zbudowania urządzeń przesyłowych²⁴, dając tym samym możliwość wkroczenia na części nieruchomości zajęte pod te urządzenia²⁵. Właściciel nieruchomości musi więc znosić niedogodności wynikające z powyższych uprawnień, ponieważ prawodawca nadaje jej wymiar tzw. służebności przymusowej²⁶, umożliwiając pozyskanie prawa wskutek orzeczenia sądu (art. 305² k.c.), a także na mocy decyzji administracyjnej (art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁷). Preferuje przy tym jednak sytuację, kiedy zainteresowane podmioty samodzielnie określą sposób realizacji prawa i sprecyzują na mocy obojmych ustaleń treść służebności w umowie. Ma to szczególne znaczenie przy uwzględnieniu, że służebność przesyłu jest rodzajem służebności czynnej²⁸, wymagającej współdziałania stron.

Przedstawiony powyżej rys omawianej instytucji znacząco osłabia zatem pozycję negocjacyjną podmiotu sprawującego władztwo nad przedmiotem opodatkowania, gdyż przedsiębiorca zawierający z nim stosowną umowę ustanawiającą służebność przesyłu ma świadomość, że nawet jeżeli nie uda się dojść do porozumienia, to z uwagi na realizację okoliczności przewidzianych w art. 305¹ k.c. będzie mógł uzyskać prawo do korzystania z gruntów w zarządzie Lasów Państwowych przy wsparciu organów państwowych. Nasuwa się jednak znacząca wątpliwość, czy w sytuacji, kiedy podmiot korzystający ze służebności *de facto* wyznacza sposób wykorzystania zajętych pod infrastrukturę przesyłową gruntów, zasadne jest w dalszym ciągu mówienie o faktycznym władaniu nieruchomościami przez j.o. Lasów Państwowych nad nieruchomościami znajdującymi się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe²⁹. Należy nadmienić, że korzystanie z nieruchomości na podstawie służebności przesyłu ogranicza się w swojej

²⁴ G. Sikorski, op.cit., s. 533–535.

²⁵ Wyrok SA w Szczecinie z dnia 30 listopada 2022 r., I AGa 28/22, Lex nr 3762819.

²⁶ M. Balwicka-Szczyrba, Art. 305(2), w: *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Lex 2025.

²⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1145.

²⁸ G. Sikorski, op.cit., s. 533–535.

²⁹ B. Pahl, M. Radziłowicz, *Podmiotowość podatkowoprawna nadleśnictw w podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2025, nr 1, s. 40–50.

naturze do podejmowania uzasadnionych koniecznością czynności w stosunku do rzeczy cudzej (jej użyciem), a zatem zakres ten pozostanie zawsze węższy w relacji do przewidzianych prawem form posiadania zależnego³⁰, zgodnie z którymi podmiot fizycznie włada rzeczą, nie będąc właścicielem, co znajduje źródło w stosunku prawnym. Konsekwentnie irrelevantną przesłanką w perspektywie fiskalnej będzie zakres ustanowionej służebności, odnoszący się do zagadnień takich jak instalowanie urządzeń czy zapewnienie dostępu do gruntu w celu ich nieskrępowanej eksploatacji, ponieważ bez względu na zapadłe postanowienia natura tej instytucji nie odpowiada charakterystyce posiadania zależnego realizowanego wobec nieruchomości. Należy stwierdzić, że ustanowienie służebności przesyła na tych gruntach nie niweczy faktu posiadania ich przez podmiot, w którego imieniu zarząd sprawują Lasy Państwowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.p.o.l., co prowadzi do wniosku, że nie ma znaczenia określenie podmiotu, który wykonuje na nich działalność inną niż leśna, ponieważ nie modyfikuje to w żaden sposób zasady wyznaczania podatnika podatku od nieruchomości³¹. Podążając konsekwentnie za stanowiskiem WSA w Krakowie z wyroku z dnia 29 stycznia 2020 r., zgodnie z którym Lasy Państwowe, zarządzając nieruchomości należącymi do Skarbu Państwa, pomimo że w związku z ustanowieniem służebności działają jako jego *statio fisci*, zachowują samodzielną pozycję jako podatnik, któremu przysługuje posiadanie nieruchomości stanowiących mienie Skarbu Państwa, przejawiające się w możliwości władania nimi w zakresie sprawowanego zarządu³². Faktyczne zatem władztwo Lasów Państwowych nad gruntem nie zostaje podważone ustanowieniem na rzecz przedsiębiorcy energetycznego ograniczonego prawa rzeczowego, gdyż nie wyklucza posiadania przez nie zależnego gruntu w formie zarządu³³. W szczególności wynika to z okoliczności, że

³⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 grudnia 2019 r., I SA/Gd 1306/19, Lex nr 2768316.

³¹ Wyrok NSA z dnia 29 października 2020 r., II FSK 1423/20, Lex nr 3082117.

³² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 stycznia 2020 r., I SA/Kr 1245/19, Lex nr 2780756.

³³ B. Pahl, op.cit.

na podstawie umowy ustanawiającej tę służebność nie dochodzi do przeniesienia posiadania gruntu, na którym wzniesiona została infrastruktura energetyczna³⁴. Jeżeli gruntami nadal włada ich jednostka organizacyjna, to nie może nimi władać operator sieci przesyłowej, na co uwagę zwraca NSA wyrokiem z dnia 9 stycznia 2020 r., stosownie do którego należy uznać, że Lasy Państwowe nie wyzbyły się wskutek ustanowienia służebności przesyłu posiadania gruntów. Może o tym świadczyć chociażby dalsza kontynuacja działalności leśnej, przyzwalająca na korzystanie z nich adekwatnie do treści omawianej instytucji³⁵, zgodnie z którą zakres ten jest ograniczony, ściśle reglamentowany umową służebności przesyłu czy innym tytułem prawnym. Przesądzający w perspektywie podatkowej pozostaje fakt, że nie dochodzi do przeniesienia posiadania gruntu będącego w zarządzie podmiotu wskazanego w art. 3 ust. 2 u.p.o.l.³⁶, czyli podatek od nieruchomości obciąża właśnie ten podmiot³⁷ (jednostkę organizacyjną Lasów Państwowych).

Ustaliwszy zatem przesłanki determinujące wyznaczenie podatnika w następstwie zastosowania służebności przesyłu jako tytułu korzystania z gruntów w zarządzie Lasów Państwowych, należy zwrócić uwagę, że implikacje natury fiskalnej zostaną wytyczone działaniami podmiotu, który nie będzie bezpośrednio odpowiedzialny za poniesienie tego ciężaru fiskalnego (przedsiębiorstwa energetycznego). Godny uwagi w tej perspektywie wydaje się pogląd WSA we Wrocławiu, wyśłowiony wyrokiem z dnia 26 maja 2021 r., kwestionujący wytworzenie przez ustawodawcę sytuacji prawnej j.o. Lasów Państwowych, w której zostaną one zobligowane do uiszczenia daniny według wyższych stawek niż w przypadku jego dotychczasowej działalności, co będzie stanowiło konsekwencję decyzji innego podmiotu, przy symultanicznym obligowaniu podatnika do zmiany zakresu prowadzonej działalności leśnej, jak

³⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 lutego 2020 r., I SA/Ol 742/19, Lex nr 2786056.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., II FSK 132/18, Lex nr 3010782.

³⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 lutego 2019 r., I SA/Ol 770/18, Lex nr 2626553.

³⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lipca 2018 r., I SA/Go 213/18, Lex nr 2531055.

również konieczność znoszenia działań podmiotu trzeciego, co nie musi przecież być skutkiem jego dobrowolnej decyzji³⁸. Stosownie jednak do poglądów orzecznictwa zaistniały uszczerbek powinien zostać zrekompensowany przez podmiot korzystający w postaci wynagrodzenia za ustanowienie służebności w sposób refundujący wartość zapłaconych danin³⁹. Wskazane ukształtowanie stosunków między stronami nie stanowi jednak niedozwolonej formy modyfikowania istoty obowiązku podatkowego, ponieważ prawo podatkowe jest zawsze konstruowane przez przepisy *ius cogens*⁴⁰, a zatem umowne ustalenia przenoszące ekonomiczny ciężar daniny na przedsiębiorcę energetycznego nie wpływają na sposób określania podatnika. Na tym tle odosobnione wydaje się więc stanowisko NSA, obecne w wyroku z dnia 5 lipca 2018 r., mówiące, że ustalenie wynagrodzenia w wysokości podatku od nieruchomości od obciążonego nią gruntu pełni funkcję niedopuszczalnej zmiany obowiązków podatkowych powstałych z mocy samego prawa⁴¹. Pogląd ten został w pełni zanegowany uchwałą 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2019 r. (II FPS 3/19), a więc nie należy z niego wywodzić ujemnych skutków po stronie podatnika. niesprawiedliwość wpisana w konsekwencję brzmienia art. 3 ust. 2 u.p.o.l. nie może być przy tym argumentem negującym wcześniej przedstawione ustalenia, niemniej podważa logiczny sens dyspozycji przepisu, który w oczywisty sposób uprzywilejowuje podmiot prywatny względem interesu Lasów Państwowych, przerzucając na nie ryzyko związane z realizacją obowiązków na płaszczyźnie podatkowej. Może się bowiem zdarzyć, że mimo ustaleń dotyczących rekompensaty przedsiębiorstwo energetyczne nie wypełni podjętych zobowiązań, a mimo to podmiot wskazany jako podatnik w art. 3 ust. 2 u.p.o.l. zmuszony będzie zapłacić daninę i ewentualnie potem dochodzić swoich należności.

³⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2021 r., I SA/Wr 587/20, Lex nr 3206346.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2021 r., III FSK 3927/21, Lex nr 3279363.

⁴⁰ M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 87.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2018 r., II FSK 131/18, Lex nr 2564953.

4. Podatkowe skutki zawarcia przez przedsiębiorstwo energetyczne umowy dzierżawy gruntów w zarządzie Lasów Państwowych

Kolejną podstawą korzystania przez przedsiębiorstwo energetyczne z gruntów pod zarządem Lasów Państwowych pozostaje ich dzierżawa (art. 693 k.c.), będąca stosunkiem zobowiązaniowym, mocą którego jedna ze stron udostępnia drugiej korzystanie z rzeczy. Przy czym konstytutywne dla dzierżawy będzie także uprawnienie do pobierania pożytków z przedmiotu, którego dotyczy umowa, przy zastrzeżeniu cechy dzierżawy, jaką pozostaje jej odpłatność⁴², nieodzownej nawet w sytuacji, kiedy korzystający zobowiązuje się do opłacania wszelkich ciężarów związanych z posiadaniem danej nieruchomości⁴³. Prawo wynikłe z zawartej umowy dzierżawy wchodzi w skład przedsiębiorstwa i jest organizacyjnie wkomponowane w jego strukturę, a przy tym pełni funkcję elementu realizacji dążeń o charakterze ekonomicznym, dla którego konkretne przedsiębiorstwo zostało powołane⁴⁴. Trzeba wskazać, że ewentualne oparcie schematu korzystania z przedmiotów opodatkowania w zarządzie Lasów Państwowych na opisywanej instytucji, z uwagi na typ tworzącego się w jej następstwie stosunku prawnego, warunkuje szczególne konsekwencje w sferze fiskalnej, a w perspektywie sporną kwestią będzie tutaj rozstrzygnięcie, jaki podmiot powinien zostać zidentyfikowany jako podatnik. Określoną wskazówką interpretacyjną jest wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., w którym na kanwie rozważań dotyczących fiskalnych następstw ustanowienia służebności przesyłu (wątku omówionego w poprzednim punkcie) stwierdzono, że przyczyną odmowy uznania przedsiębiorcy za podatnika pozostaje charakterystyka tej instytucji, która dając prawo do korzystania z nieruchomości w zakresie odpowiadającym jej istocie,

⁴² A. Sylwestrzak, *Art. 693, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Lex 2024.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2022 r., III FSK 4619/21, Lex nr 3338359.

⁴⁴ Wyrok SA w Szczecinie z dnia 31 marca 2021 r., I AGa 110/20, Lex nr 3184032.

nie przenosi na podmiot korzystający ze służebności posiadania, któremu można przypisać wymiar posiadania zależnego⁴⁵. *A contrario*, jeżeli podmiot (przedsiębiorca energetyczny) zawarł porozumienie, na mocy którego stał się posiadaczem zależnym, co następuje wskutek umowy dzierżawy, wówczas jest zobowiązany opłacać przedmiotową daninę, będąc jej podatnikiem. Zawarcie przez przedsiębiorcę nawet umowy z elementami posiadania służebności, jak wskazuje Leonard Etel, nie wyklucza bowiem faktycznego władztwa spółki w rozumieniu art. 336 k.c.⁴⁶, a zatem zgodnie z regułami wnioskowania *a minori ad maius*, jeżeli obecność tych elementów nie niweczy charakteru relacji między dzierżawcą a jej przedmiotem, oddziałując na rozstrzygnięcia fiskalne, to tym bardziej ta relacja zaistnieje w pozostałych przypadkach. Wyjaśnienie tej prawidłowości wymaga odniesienia się do doktryny cywilistycznej, w której wskazuje się na związek między posiadaniem a wydaniem rzeczy na podstawie umowy o czasowe korzystanie⁴⁷, przy czym nie sposób mówić w tym przypadku o posiadaniu samoistnym, ponieważ podmiot nie włada rzeczą jak właściciel, nie może bowiem rozporządzać przedmiotem dzierżawy⁴⁸, korzystając z nieruchomości w znaczeniu gospodarczym w stopniu zdecydowanie szerszym niż w przypadku ustanowienia służebności przesyłu. Przedstawiona konsekwencja fiskalna, ustanawiająca podatnikiem przedsiębiorstwo energetyczne, wynika bezpośrednio z treści art. 3 ust. 2 u.p.o.l., który warunkując, na kim ciąży obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, łączy rozstrzygnięcie przedmiotowej kwestii bezpośrednio z przesłanką „faktycznego posiadania” tych nieruchomości przez j.o. Lasów Państwowych. Jeżeli zatem nie sposób przypisać im tej właściwości, a przedmiot

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., II FSK 2825/18, Lex nr 2785495; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 lipca 2018 r., I SA/Go 213/18, Lex nr 2531055.

⁴⁶ L. Etel, K. Teszner, *Problematyka opodatkowania gruntów leśnych pod napowietrznymi liniami energetycznymi. Glosa do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2008 r., II FSK 1101/07*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 9, s. 51–58.

⁴⁷ S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga II: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 463.

⁴⁸ L. Etel, K. Teszner, op.cit., s. 51–58.

opodatkowania pozostaje niezmienny, wówczas nie można zastosować się do dyspozycji omawianego przepisu w kontekście osoby podatnika. WSA w Olsztynie, orzeczeniem z dnia 27 lutego 2008 r., skonstatował jednoznacznie, że obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości nie będzie ciążył na j.o. Lasów Państwowych, gdy te nie władają faktycznie nieruchomościami znajdującymi się w ich zarządzie (nie posiadają ich)⁴⁹. W zaistniałej sytuacji podatnika wyznacza treść art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., z którego wynika, że posiadacz (także zależny) nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa jest podatnikiem, jeżeli takie posiadanie stanowi skutek umowy zawartej z właścicielem. Należy zauważyć, że prawodawca nie wymienił w tym przepisie oddzielnie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych przez wzgląd na ich status organizacyjno-prawny, co nie oznacza jednakże, że nie można traktować jako podatników podmiotów⁵⁰ (przedsiębiorstw energetycznych), które podpisały umowę z Lasami Państwowymi, w tym przypadku bowiem posiadanie wynika z zawartych kontraktów⁵¹. W konsekwencji należy uznać, że art. 3 ust. 2 u.p.o.l. nie stanowi przepisu samodzielnie określającego podatnika, kiedy przedmiotem opodatkowania jest nieruchomość w zarządzie Lasów Państwowych, gdyż stwarza sytuację uzasadniającą ustalenie osoby podatnika poprzez odwołanie do drugiego z omawianych przepisów, czyniąc punktem odniesienia „faktyczne władanie” tymi nieruchomościami.

5. Fiskalne implikacje bezumownego używania gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych przez przedsiębiorstwo energetyczne

Obserwowanym w rzeczywistości gospodarczej sposobem inicjującym korzystanie przez przedsiębiorstwo z gruntów znajdujących się pod zarządem Lasów Państwowych pozostaje również korzystanie

⁴⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 lutego 2008 r., I SA/Ol 38/08, Lex nr 452912.

⁵⁰ B. Pahl, M. Radziłowicz, op.cit., s. 40–50.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2024 r., III FSK 551/22, Lex nr 3671289.

oparte na bezumownym użytkowaniu cudzej nieruchomości, czyli bez stosownego tytułu prawnego⁵², którego wyrazem byłyby opisane wyżej zjawiska. Z przedstawioną sytuacją mielibyśmy zatem do czynienia wówczas, gdy podmiot dalej zajmowałby nieruchomość mimo upływu oznaczonego czasu dzierżawy czy użytkowałby grunt bez ustanowienia służebności przesyłu. Taki stan rodzi pytania o implikacje fiskalne i czyni zasadną wątpliwość dotyczącą sposobu wskazania podatnika w świetle dyspozycji art. 3 ust. 2 u.p.o.l. Bezumowne użytkowanie przedmiotu opodatkowania zasadza się na posiadaniu, czyli faktycznym władztwie nad rzeczą⁵³, bez tytułu prawnego, z którego wynikałoby uprawnienie do władania przedmiotem posiadania⁵⁴. Nieujawnienie takiego stanu, co nie powinno budzić większych wątpliwości, oznacza z perspektywy wskazanego przepisu, że obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania będzie ciążył na j.o. Lasów Państwowych⁵⁵, gdyż nie doszło tu do zmiany stosunków prawnych, a zatem gruntami tymi bez wątpienia dalej władają te jednostki, podobnie jak w sytuacji, gdyby nikt z zewnątrz nie korzystał z gruntów leśnych. Rozumowanie to zdaje się kontekstowo potwierdzać orzeczenie NSA z dnia 1 marca 2017 r., stanowiące o odpowiedzialności za zaległości podatkowe w sytuacji bezumownego zajęcia gruntów przez podmiot wykonujący działalność gospodarczą⁵⁶, czyniące zobowiązanym podmiot zarządzający nieruchomością. Chociaż zaistniała sytuacja nie spotyka się z aprobatą prawodawcy, należy jednak wskazać, że nie zawsze będzie stanowiła wyraz złej intencji podmiotu naruszającego cudzą własność, ponieważ może też przybrać postać działania nieumyślnego. W przypadku bezumownego korzystania przedsiębiorstwo energetyczne występuje w stosunku do gruntu jako posiadacz samoistny, faktycznie władający nią jak właściciel

⁵² L. Jantowski, *Art. 224*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Lex 2025.

⁵³ B. Pahl, *op.cit.*

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 14 maja 2025 r., Lex nr 3866693.

⁵⁵ P. Grzybowski, *Wpływ ustanowienia służebności przesyłu na podmiotowy zakres opodatkowania gruntów zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe, zajętych pod napowietrzne linie elektroenergetyczne*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 6, s. 44–55.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., II FSK 114/15, Lex nr 2247437.

(*corpus possessionis*), którego wola dysponowania nieruchomością dla siebie (*animus rem sibi habendi*)⁵⁷ objawia się pod postacią wznoszenia elementów infrastruktury przesyłowej w sposób odpowiadający w zwyczajnej sytuacji dyspozycjom właściciela⁵⁸. Zidentyfikowanie przedstawionego stanu otwiera możliwość dochodzenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości od posiadacza samoistnego przez właściciela. Służy to przywróceniu równowagi ekonomicznej naruszonej przez bezprawną ingerencję w obszar własności⁵⁹, co może nastąpić, nawet jeżeli właściciel nie odniesie wskutek naruszenia istotnej szkody. Pomimo zatem, że stosownie do treści powyższych rozważań art. 3 ust. 2 u.p.o.l. wskazuje na j.o. Lasów Państwowych jako podatnika, otwiera to jednak możliwość uzyskania stosownej rekompensaty za poniesienie ekonomicznego ciężaru daniny jak w przypadku pozostałych tytułów używania przez przedsiębiorstwo energetyczne gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na niezasadność dopuszczenia możliwości osiągnięcia korzyści z obejścia prawa, opierając stanowisko na alternatywie pod postacią chociażby oczekiwanej przez ustawodawcę umowy dzierżawy, prowadzącej w tym przypadku do przeniesienia obowiązku podatkowego w myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. na przedsiębiorstwa energetyczne⁶⁰. Odmiennie należy podchodzić do sytuacji, w której wskazane bezumowne korzystanie z gruntów miałoby wymiar intencjonalny i służyłoby ściśle obejściu prawa podatkowego – w tym przypadku nieuregulowanie stosunku prawnego z podmiotem gospodarczym pozostałoby zorientowane na zachowanie statusu podatnika przez j.o. Lasów Państwowych. Zidentyfikowanie bezumownego użytkowania gruntów pod zarządem Lasów Państwowych każdorazowo wymaga uporządkowania takiej sytuacji

⁵⁷ T.A. Filipiak, *Art. 336 Kodeksu cywilnego*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. A. Kidyba, Lex 2012.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2023 r., III FSK 318/22, Lex nr 3565585.

⁵⁹ W. Kowalski, *Bezumowne korzystanie z nieruchomości – jak dochodzić wynagrodzenia?*, <https://www.lex.pl/bezumowne-korzystanie-z-nieruchomosci-jak-dochodzic-wynagrodzenia,16253.html> (dostęp: 21.08.2025 r.).

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., II FSK 114/15, Lex nr 2247437.

od strony prawnej, w tym określenia podatnika, do czego przyczynkiem będzie ustanowienie służebności przesyłu, ewentualnie zawarcie stosownej umowy dzierżawy.

6. Podsumowanie

Dyspozycja art. 3 ust. 2 u.p.o.l. wydaje się precyzyjnie określać podmiot, na którym ciąży obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, mianowicie czyni podatnikiem jednostki organizacyjne Lasów Państwowych. Przedstawiona jednak na tle artykułu charakterystyka poszczególnych tytułów do korzystania przez przedsiębiorstwo energetyczne z gruntów w zarządzie Lasów Państwowych wskazuje, że rozstrzygnięcie przedmiotowej kwestii nie pozostaje zagadnieniem tak jednoznacznym, jak sugerowałaby to językowa wykładnia przepisu, bez kontekstowego odniesienia do następstw, jakie wywołują opisane zdarzenia w kontekście relacji między ich przedmiotem (nieruchomościami w zarządzie) a jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych. Skrupulatna ocena konsekwencji pozwala bowiem ustalić, że nie zawsze fakt korzystania z gruntów Lasów Państwowych będzie implikował bezpośrednie zastosowanie wskazanego przepisu, ale niekiedy stworzy sytuację uzasadniającą ustalenie osoby podatnika przez odniesienie również do art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l., czyniąc właściwym punktem odniesienia kryterium „faktycznego władania” wskazanymi nieruchomościami. Rozwiązanie przedmiotowej kwestii wymaga przy tym kontekstowego odwołania do unormowań z zakresu prawa cywilnego, których właściwa interpretacja wyznaczy kierunki rozstrzygnięć na płaszczyźnie fiskalnej. Zasadne więc będzie stwierdzenie, że wykładnia prawa nie może pominąć analizy przepisów, które pozornie wydają się oczywiste, gdyż złożoność sytuacji, zwłaszcza w przypadku prawa podatkowego, może prowokować zaistnienie zdarzeń o nieprecyzyjnej ocenie prawnej.

STRESZCZENIE

Warunki określenia podatnika podatku od nieruchomości w kontekście tytułu do korzystania przez przedsiębiorstwo energetyczne z gruntów w zarządzie Lasów Państwowych

W artykule podjęto problematykę określenia podatnika podatku od nieruchomości w kontekście korzystania przez przedsiębiorstwa energetyczne z gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.p.o.l. obowiązek podatkowy spoczywa na jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych. Autor wykazuje jednak, że językowa wykładnia tego przepisu nie zawsze pozwala na jednoznaczne rozstrzygnięcie, zwłaszcza gdy przedsiębiorstwo energetyczne korzysta z gruntów na podstawie różnych tytułów prawnych. Wnioski wskazują na potrzebę kontekstowego stosowania prawa podatkowego przy uwzględnieniu regulacji cywilnoprawnych, co pozwala uchwycić złożoność badanej problematyki i unikać uproszczonych interpretacji przepisów.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości; Lasy Państwowe; grunty leśne; służebność przesyłu; umowa dzierżawy

SUMMARY

Conditions for determining the real property taxpayer in the context of an energy company's title to use land managed by the State Forests

The article addresses the issue of identifying the taxpayer of the real estate tax in the context of energy companies' use of land managed by the State Forests. Pursuant to Article 3(2) of the Act on Local Taxes and Fees, the tax obligation rests with the organizational units of the State Forests. However, the author demonstrates that a purely linguistic interpretation of this provision does not always allow for an unambiguous resolution, particularly when an energy company uses land on the basis of different legal titles. The conclusions emphasize the need for a contextual application of tax law, taking into account civil law regulations, which makes it possible to capture the complexity of the examined issue and avoid overly simplified interpretations of the provisions.

Keywords: real estate tax; State Forests; forest land; transmission easement; lease agreement

BIBLIOGRAFIA

- Balwicka-Szczyrba M., w: *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Lex 2025.
- Borszowski P., w: *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, red. P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, Warszawa 2016.
- Dowgier R., Etel L., *Opodatkowanie lasów zajętych pod napowietrzne linie elektroenergetyczne*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014, nr 1.
- Etel L., Teszner K., *Problematyka opodatkowania gruntów leśnych pod napowietrznymi liniami energetycznymi. Glosa do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2008 r., II FSK 1101/07*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 9.
- Filipiak T.A., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. A. Kidyba, Lex 2012.
- Grzybowski P., *Wpływ ustanowienia służebności przesyłu na podmiotowy zakres opodatkowania gruntów zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe, zajętych pod napowietrzne linie elektroenergetyczne*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 6.
- Jantowski L., w: *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Lex 2025.
- Koszowski M., *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Lackoroński B., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece (art. 2–22, 65–111(1)). Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, red. K. Osajda, Warszawa 2017.
- Pahl B., *Posiadanie w konstrukcji prawnej podatków*, Lex 2023.
- Pahl B., Radziłowicz M., *Podmiotowość podatkowoprawna nadleśnictw w podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2025, nr 1.
- Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga II: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001.
- Sikorski G., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.
- Sylwestrzak A., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Lex 2024.
- Teszner K., *Jak opodatkować grunt leśny pod liniami energetycznymi? – uwagi praktyczne*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2008, nr 11.
- Teszner K., *Opodatkowanie gruntu leśnego pod liniami energetycznymi będącego przedmiotem poddzierżawy*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 7–8.

Janusz Wiśniewski

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz

jw47@ukw.edu.pl

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7795-3868>

Stosowanie kodeksowych trybów pracy zdalnej w zatrudnieniu tymczasowym

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.024>

1. Uwagi wprowadzające

Problematyka stosowania kodeksowych trybów pracy zdalnej w zatrudnieniu tymczasowym zasługuje na uwagę ze względu na to, że dotychczas w literaturze prawa pracy nie była ona przedmiotem bliższej analizy.

W wymiarze przedmiotowym znacząca dla omawianej problematyki jest dopuszczalność stosowania kodeksowych regulacji pracy zdalnej w zatrudnieniu tymczasowym. *De lege lata* istotne znaczenie w tej materii mają postanowienia art. 5 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych¹. Przepis ten statuuje, że w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy i przepisami odrębnymi do agencji pracy tymczasowej, pracownika tymczasowego i pracodawcy użytkownika stosuje się przepisy prawa pracy dotyczące odpowiednio pracodawcy i pracownika. Odesłanie z art. 5 u.z.p.t. ma charakter generalny i otwarty, nie ulega zatem wątpliwości, że stosowanie pracy zdalnej w zatrudnieniu tymczasowym podlega

¹ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1110; dalej: u.z.p.t.

regulacji powszechnej, aczkolwiek z wyjątkami przewidzianymi w ustawie².

Za nader istotną cechę zatrudnienia tymczasowego, wyróżniającą się z punktu widzenia rozważanej problematyki, należy uznać występowanie po stronie pracodawczej dwóch podmiotów – agencji pracy tymczasowej i pracodawcy użytkownika.

Odwołanie się do art. 3 k.p. na podstawie art. 5 u.z.p.t. jednoznacznie potwierdza, że pracodawcą w zatrudnieniu tymczasowym jest agencja pracy tymczasowej zatrudniająca co najmniej jednego pracownika tymczasowego w celu wykonywania pracy na rzecz pracodawcy użytkownika.

Konsekwencją zatrudnienia pracownika tymczasowego przez agencję pracy tymczasowej wyłącznie w celu wykonywania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika jest podział praw i obowiązków składających się na treść stosunku pracy, w szczególności w sferze organizacji pracy i wykonywania uprawnień kierowniczych, między agencją pracy tymczasowej i pracodawcą użytkownika. Podstawowy zakres uprawnień przysługujących pracodawcy użytkownikowi i obciążających go obowiązków określa ustawa (art. 14 u.z.p.t.). Przepis ten stanowi, że pracodawca użytkownik wykonuje obowiązki i korzysta z praw przysługujących pracodawcy w zakresie niezbędnym do organizowania pracy z udziałem pracownika tymczasowego. Decyduje przede wszystkim o czasie i organizacji pracy, sposobie jej wykonywania oraz egzekwuje przestrzeganie przepisów i zasad bhp.

Z kolei na agencji pracy tymczasowej jako pracodawcy pracownika tymczasowego spoczywają obowiązki związane m.in. z rekrutacją pracowników, terminowym i prawidłowym wypłacaniem wynagrodzenia, odprowadzaniem stosownych składek i zaliczek, prowadzeniem dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy, w tym akt osobowych z wyjątkiem ewidencji czasu pracy, poddaniem pracownika wstępnym, okresowym i kontrolnym badaniom lekarskim czy też wydawaniem świadectwa pracy pracownikowi tymczasowemu. Agencja zachowuje również kompe-

² K.W. Baran, *Zatrudnienie tymczasowe a zbiorowe prawo pracy*, w: *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011, s. 37.

tencje do stosowania kar porządkowych i innych sankcji, a także uprawnienia do przyznawania nagród. Uzasadnione wydaje się także podkreślenie, że agencja pracy tymczasowej pełni funkcję gwarancyjną realizacji określonych świadczeń w stosunku do pracownika tymczasowego. Ponosi również odpowiedzialność wobec pracownika tymczasowego za naruszenie przepisów ochronnych³.

W konkluzji powyższych rozważań warto podkreślić, że między dwoma podmiotami strony pracodawczej zachodzi relacja, którą można określić mianem zależnej podmiotowości prawnej. Zależna podmiotowość prawna przejawia się zwłaszcza w tym, że formalnie samodzielne działania agencji są rzeczywiście podejmowane w interesie pracodawcy użytkownika. Stąd też stosunek pracy tymczasowej jest postacią stosunku pracy, do którego ustawodawca włączył podmiot użytkujący uprawnienia pracodawcy i wykonujący jego obowiązki w zakresie niezbędnym do organizowania pracy z udziałem pracownika tymczasowego⁴.

Z kolei zatrudnienie tymczasowe jest usługą, w ramach której agencja pracy tymczasowej zobowiązuje się współrealizować z pracodawcą użytkownikiem stosunek pracy tymczasowej. Znajduje to odzwierciedlenie zwłaszcza w art. 9 ust. 1 pkt 1–5, ust. 2 pkt 1–3 i ust. 3 pkt 1–3; art. 10 ust. 1–2; art. 17^{3a}; art. 18 ust. 2–3 u.z.p.t.

De lege lata nader istotne znaczenie dla omawianej problematyki mają postanowienia art. 67¹⁹ § 1 pkt 1 i 2, § 3–5 oraz 6 i 7 k.p.; art. 67³³ § 1 i art. 188¹ k.p. Przepisy te statuują, że praca zdalna może być stosowana wskutek:

1. uzgodnienia stron umowy o pracę, przy czym oddzielne regulacje odnoszą się do uzgodnienia wykonywania pracy zdalnej dokonanego przy zawieraniu umowy o pracę (§ 1 pkt 1), a oddzielne dotyczą tego uzgodnienia w trakcie zatrudnienia (§ 1 pkt 2, § 2);
2. polecenia pracodawcy (§ 3–5);

³ B. Wagner, *Jednolitość, wielopostaciowość czy ewolucja funkcji ochronnej prawa pracy – zatrudnienie typowe versus tymczasowe*, w: *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011, s. 65. Por. też J. Wiśniewski, *Różnorodne formy zatrudnienia*, Toruń 2010, s. 143 i n.

⁴ Zob. M. Paluszkiewicz, *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy: konstrukcja i charakter prawny*, Warszawa 2011, s. 302.

3. wniosku pracownika, będącego w szczególnie trudnej sytuacji rodzinnej lub osobistej (§ 6 i 7);
4. wniosku pracownika o pracę zdalną okazjonalną (art. 67³³ § 1 k.p.);
5. wniosku pracownika o zastosowanie do niego elastycznej organizacji pracy (art. 188¹ k.p.).

Zróżnicowanie podstaw prawnych stosowania kodeksowych trybów pracy zdalnej nie ma znaczenia w zakresie sposobu jej wykonywania, czyli że w każdym z tych trybów jest on tożsamy. Jest ono natomiast nader istotne w odniesieniu do powstania obowiązku wykonywania pracy zdalnej oraz ustalenia tego obowiązku i jego skutków.

Autor uznał, że problematyka ta stanowi istotny problem badawczy, który będzie przedmiotem opracowania.

2. Stosowanie pracy zdalnej wskutek uzgodnienia stron umowy o pracę

Z art. 67¹⁹ § 1 k.p. wynika, że praca zdalna może być stosowana wskutek uzgodnienia pomiędzy stronami umowy o pracę, przy czym może to nastąpić przy zawieraniu umowy o pracę albo w trakcie zatrudnienia. Uzgodnienie jest przejawem woli stron umowy o pracę, stąd też uzależnione od niego czynności nie mogą być dokonywane jednostronnie.

Na tle art. 67¹⁸ § 1 k.p. jako podstawowa jawi się kwestia, czy agencja pracy tymczasowej – jako pracodawca pracownika tymczasowego – uprawniona jest do samodzielnej akceptacji miejsca wykonywania pracy zdalnej wskazanego przez pracownika tymczasowego. Literalna wykładnia art. 9 u.z.p.t. zdaje się uzasadniać odpowiedź negatywną. Z przepisu tego wynika bowiem, że w celu zawarcia umowy o pracę między agencją pracy tymczasowej a pracownikiem tymczasowym pracodawca użytkownik uzgadnia z agencją na piśmie warunki zatrudnienia pracownika tymczasowego, w tym również miejsce wykonywania pracy. W świetle art. 9 u.z.p.t. uzasadnione jest więc stwierdzenie, że pracodawca użytkownik został włączony w proces nawiązywania stosunku pracy z pracow-

nikiem tymczasowym, a powodem tego włączenia jest wykonywanie pracy tymczasowej na jego rzecz i pod jego kierownictwem.

Uwzględniając powyższe, w dalszym ciągu rozważań pragnę przeanalizować procedurę związaną z uzgodnieniem miejsca wykonywania pracy zdalnej wskazanego przez pracownika tymczasowego. W świetle postanowień art. 9 ust. 1 pkt 5 u.z.p.t. w zw. z art. 67¹⁸ k.p. pracodawca użytkownik uzgadnia z agencją, że praca tymczasowa wykonywana na jego rzecz będzie się odbywać w warunkach zdalnych w miejscu wskazanym przez pracownika tymczasowego.

O treści powyższego uzgodnienia agencja pracy tymczasowej zawiadamia na piśmie osobę, której ma być powierzone wykonywanie pracy tymczasowej, przed zawarciem z nią umowy o pracę (art. 11 u.z.p.t.). Jeżeli kandydatowi odpowiada wykonywanie pracy tymczasowej w warunkach pracy zdalnej, to wskazuje miejsce jej wykonywania. Akceptacja (uzgodnienie) przez agencję pracy tymczasowej wskazanego przez pracownika tymczasowego miejsca wykonywania pracy zdalnej nastąpi w porozumieniu z pracodawcą użytkownikiem.

Warto w tym miejscu zaakcentować, że z treści umowy o pracę (art. 29 § 1 pkt 2 k.p.) powinno jednoznacznie wynikać, że uzgodnione przez strony umowy o pracę miejsce wykonywania pracy zdalnej zostało wskazane przez pracownika tymczasowego.

Zaprzestanie wykonywania pracy zdalnej, podjętej zgodnie z art. 67¹⁹ § 1 pkt 1 k.p., i rozpoczęcie jej wykonywania w zakładzie pracy wymagają porozumienia pracownika tymczasowego z agencją pracy tymczasowej jako stroną umowy o pracę lub braku odmowy pracownika tymczasowego na propozycję agencji zawartą w wypowiedzeniu zmieniającym. Przy czym stanowisko agencji będzie odzwierciedleniem uzgodnienia z pracodawcą użytkownikiem.

W tym miejscu należy podkreślić, że do zaprzestania wykonywania pracy zdalnej podjętej zgodnie z art. 67 § 1 pkt 1 k.p. i rozpoczęcia jej wykonywania w zakładzie pracy nie ma zastosowania regulacja wynikająca z art. 67²² § 1 k.p. W związku z tym w piśmiennictwie podkreśla się, że rozwiązanie to jest zbyt rygorystyczne⁵.

⁵ M. Głądoch, *Praca zdalna. Kontrola trzeźwości. Nowelizacja Kodeksu pracy*, Warszawa 2023, s. 85.

Literalna wykładnia art. 67²² § 1 k.p. skłania do wniosku, że jedynym kryterium determinującym prawo do wiążącego wniosku o zaprzestanie wykonywania pracy zdalnej i przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy jest ich istnienie w momencie, w którym strony umowy o pracę dokonują uzgodnienia dotyczącego wykonywania pracy zdalnej przez pracownika. Powyższe kryterium niewątpliwie zostaje spełnione, gdy do takiego uzgodnienia dochodzi w trakcie zatrudnienia. Jeżeli natomiast do uzgodnienia dochodzi w trybie art. 67¹⁹ § 1 pkt 1 k.p., to w rozumieniu art. 67²² § 1 k.p. poprzednie warunki wykonywania pracy nie istnieją.

Jak już wcześniej podkreślano, uzgodnienie między stronami umowy o pracę dotyczące wykonywania pracy zdalnej może nastąpić także w trakcie zatrudnienia. Wszczęcie postępowania dotyczącego wykonywania dotychczasowej pracy w warunkach pracy zdalnej może nastąpić z inicjatywy agencji pracy tymczasowej lub na wniosek pracownika tymczasowego. Przy czym inicjatywa agencji pracy będzie niewątpliwie inspirowana stanowiskiem pracodawcy użytkownika, ponieważ to na jego rzecz pracownik tymczasowy wykonuje pracę. Z oświadczenia agencji inicjującej postępowanie powinien wynikać zamiar umożliwienia pracownikowi tymczasowemu wykonywania dotychczasowej pracy w warunkach pracy zdalnej, z wyjątkiem miejsca jej wykonywania, którego wskazanie należy do pracownika. Pracownik tymczasowy ma swobodę wobec inicjatywy agencji w sprawie zawarcia omawianego uzgodnienia. Jej gwarancją jest zakaz wypowiedzenia umowy o pracę z powodu odmowy akceptacji propozycji agencji (art. 67²³ k.p.). Ponadto z powodu odmowy wykonywania dotychczasowej pracy w warunkach pracy zdalnej pracownik tymczasowy nie może być dyskryminowany (art. 67²⁹ § 2 k.p.).

W tym miejscu warto zaakcentować, że zarówno oferta agencji pracy tymczasowej, jak i wniosek pracownika odnośnie do wykonywania dotychczasowej pracy w warunkach pracy zdalnej nie mają charakteru wiążącego. Stanowi to potwierdzenie tezy, że stosowanie pracy zdalnej zgodnie z art. 67¹⁹ § 1 k.p. ma charakter dobrowolny, zależy wszakże od zgodnej woli stron umowy o pracę. Przy czym pracodawca, mając swobodę w uwzględnieniu wniosku

pracownika, musi jednak przestrzegać przepisów o równym traktowaniu w zatrudnieniu i niedyskryminacji (art. 11², 11³ oraz 18³⁰ i n. k.p.).

Uzgodnienie może nastąpić w dowolnej formie, wszakże z art. 67¹⁹ § 1 pkt 2 k.p. wyłączony został przewidziany w art. 29 § 2 k.p. wymóg zachowania formy pisemnej dla zmiany umowy, a żadnego innego nie wprowadzono.

Należy także przyjąć, że rozważane uzgodnienie może dotyczyć uregulowań, które wiążą się ze specyfiką pracy w warunkach zdalnych, oraz uwypuklać interesy stron. Nie mogą one być jednak mniej korzystne dla pracownika, niż stanowią przepisy prawa pracy (art. 18 k.p.).

W kontekście powyższych rozważań nader istotne znaczenie ma regulacja zawarta w art. 67²² k.p. Z przepisu tego wynika, że w przypadku podjęcia pracy zdalnej w trakcie zatrudnienia każda ze stron umowy o pracę może w dowolnym czasie wystąpić z wiążącym wnioskiem o zaprzestanie wykonywania pracy zdalnej i przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy. Zgodnie z zasadą współdziałania podmiotów występujących w zatrudnieniu tymczasowym po stronie pracodawczej wnioszek agencji w powyższej sprawie będzie odzwierciedleniem uzgodnienia z pracodawcą użytkownikiem. Przy czym owe uzgodnienie będzie niewątpliwie determinowane inicjatywą pracodawcy użytkownika.

Kontynuując rozważania na temat tej procedury, warto podkreślić, że z jednej strony odzwierciedla ona zasadę dobrowolności wykonywania pracy w warunkach pracy zdalnej, z drugiej zaś stwarza „stan niepewności”, który może przysporzyć wielu problemów zarówno po stronie pracodawcy użytkownika, agencji, jak i pracownika tymczasowego. Owa niepewność może także prowadzić do ograniczenia w korzystaniu z pracy zdalnej w zatrudnieniu tymczasowym.

Zaprzestanie wykonywania pracy zdalnej, o której mowa w art. 67¹⁹ § 1 pkt 2 k.p., może również nastąpić w trybie określonym w art. 67²⁸ § 3 k.p.

3. Praca zdalna stosowana wskutek polecenia pracodawcy

Praca zdalna stosowana wskutek polecenia pracodawcy stanowi wyjątek od zasady określonej w art. 67¹⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p. Stąd też może być stosowana wyłącznie w okolicznościach określonych w § 3 ww. przepisu. Przy czym nasuwa się refleksja, czy uzasadnione jest połączenie w jednej regulacji i potraktowanie na równi różnych pod względem ciężaru gatunkowego przesłanek uprawniających pracodawcę do wydania polecenia wykonywania pracy zdalnej. Wszakże stan nadzwyczajny, stan epidemii albo zagrożenia epidemicznego są prawnie zdefiniowane i w przypadku ich zaistnienia dopuszcza się ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela (w tym wolności i praw określonych w art. 233 Konstytucji RP). Natomiast sytuacje związane z działaniem siły wyższej⁶ nie skutkują istnieniem stanów, które wyszczególnia ww. przepis ustawy zasadniczej. Z drugiej strony, uprawniona wydaje się konstatacja, że polecenie pracy zdalnej dozwolone jest w sytuacjach zagrażających zdrowiu lub życiu pracowników. Wpisuje się więc w realizację obowiązku pracodawcy w zakresie BHP i szeroko pojmowaną ochronę pracy (art. 207 § 1 i 2 k.p.).

W tym miejscu warto zasygnalizować, że w sytuacji określonej w art. 67¹⁹ § 3 k.p., jeżeli pracownik wykonuje pracę w kilku miejscach, to w odniesieniu do tych, których nie dotknęła siła wyższa, pracodawca nie ma prawa wydania polecenia pracy zdalnej⁷.

Polecenie wykonywania dotychczasowej pracy zdalnie może wydać agencja pracy tymczasowej jako strona umowy o pracę z pracownikiem tymczasowym. Przy czym inicjatywa w tym zakresie będzie niewątpliwie po stronie pracodawcy użytkownika, który

⁶ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym (m.in. wyrok SA w Lublinie z dnia 19 listopada 2019 r., III APa 15/19, Legalis) za siłę wyższą jest uznawane wyłącznie zdarzenie charakteryzujące się następującymi cechami: zewnętrżnością, niemożliwością zapobieżenia jego skutkom. W konsekwencji za przejaw siły wyższej uznaje się katastrofalne zjawiska wywołane działaniem sił natury, np. powódzie, trzęsienia ziemi, pożary lasów.

⁷ K. Jaśkowski, w: *Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem*, red. K. Jaśkowski, E. Maniewska, Warszawa 2023, s. 594.

jest organizatorem pracy, to on bowiem na bieżąco organizuje proces pracy. Nadto zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 1 u.z.p.t. jest obowiązany zapewnić pracownikowi tymczasowemu bezpieczne i higieniczne warunki pracy w miejscu wykonywania pracy tymczasowej.

Bezpośrednio przed wydaniem polecenia agencja pracy tymczasowej jest obowiązana uzyskać oświadczenie pracownika tymczasowego o posiadaniu warunków lokalowych i technicznych do wykonywania pracy zdalnej (art. 67¹⁹ § 3 k.p.). Aby je otrzymać, agencja zwraca się do pracownika tymczasowego z umotywowanym wnioskiem o jego złożenie. Przy czym godzi się podkreślić, że Kodeks pracy nie zobowiązuje pracownika do złożenia takiego oświadczenia. Ze sposobu zredagowania art. 67¹⁹ § 3 k.p. wynika jednak, że ustawodawca nie różnicuje sytuacji, w której pracownik składa oświadczenie o braku warunków lokalowych i technicznych do wykonywania pracy zdalnej, oraz sytuacji, w której nie składa on tego oświadczenia. Niezłożenie przez pracownika oświadczenia, w świetle ww. przepisu, traktuje się zatem na równi z oświadczeniem o braku możliwości lokalowych i technicznych do wykonywania pracy zdalnej. W konsekwencji uzasadnione wydaje się podkreślenie, że obie te sytuacje wywołują ten sam skutek prawny – brak możliwości wydania polecenia przez agencję pracy tymczasowej⁸.

Analiza powyższej problematyki skłania również do zwrócenia uwagi na fakt, że ustawodawca w ww. przepisie posługuje się pojęciem „warunki techniczne”, lecz nie podaje ich definicji. Stąd też w piśmiennictwie „warunki techniczne” postrzega się niejednolicie⁹.

W przekonaniu autora to odmienne rozumienie określenia „warunki techniczne” spowodowane jest brakiem definicji

⁸ W kontekście rozważanej problematyki warto podkreślić, że w piśmiennictwie wyrażono pogląd, że pracodawca nie może w razie niewykonania polecenia zastosować wobec pracownika kary porządkowej (upomnienia, nagany). Por. W. Sanetra, *Kilka uwag o sankcjach w razie naruszenia reguł pracy zdalnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 1, s. 6.

⁹ L. Mitrus, *Praca zdalna de lege lata i de lege ferenda – zmiana miejsca wykonywania pracy czy nowa koncepcja stosunku pracy? Część 1 i 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11, s. 4 i 6. Zob. także M. Gładoch, op.cit., s. 68 i 90; M. Krzyszkowska-Dąbrowska, *Praca zdalna. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2020, s. 34.

„narzędzi pracy, w tym narzędzi technicznych”, o których mowa m.in. w art. 67²⁴ § 1 pkt 1 i 2 k.p. Wydaje się, że przepis ten swoim zakresem obejmuje „środki porozumiewania się na odległość”, o których mowa w art. 67¹⁸ k.p. „Warunki techniczne” nie mieszczą się zaś w jego ramach.

W związku z tym należy je postrzegać m.in. jako dostęp do łączy telekomunikacyjnych czy też dostęp do szybkiego Internetu.

Innymi słowy, posiadanie przez pracownika tymczasowego „warunków technicznych” do wykonywania pracy zdalnej należy rozumieć jako dostęp do infrastruktury technicznej, która umożliwia prawidłowe funkcjonowanie „narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych”. Z kolei ich prawidłowe funkcjonowanie pozwala na porozumiewanie się na odległość. Tak rozumiane „warunki techniczne” nie podpadają pod władztwo pracodawcy. Za taką opcją interpretacyjną przemawia literalna wykładnia art. 67¹⁹ § 5 k.p.

Zgodnie z art. 67¹⁹ § 4 k.p. agencja pracy tymczasowej ma prawo cofnięcia polecenia w każdym czasie z co najmniej dwudniowym uprzedzeniem. Przy czym skorzystanie z tego prawa niewątpliwie nastąpi w uzgodnieniu z pracodawcą użytkownikiem.

Przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy jest w pełni usprawiedliwione w razie ustania okoliczności uzasadniających wydanie polecenia. Zastrzeżenie „w każdym czasie” oznacza, że polecenie wykonywania pracy zdalnej może być uchylone np. w okresie epidemii. W takim przypadku, zanim pracodawca użytkownik uzgodni z agencją pracy tymczasowej cofnięcie przez nią polecenia wykonywania przez pracownika tymczasowego pracy zdalnej, powinien mieć na uwadze, że wydanie, a także cofnięcie polecenia są determinowane spoczywającym na nim obowiązkiem ochrony zdrowia i życia pracownika tymczasowego (art. 207 § 2 k.p.). W tym kontekście warto również podkreślić, że ochrona ekonomicznych interesów pracodawcy użytkownika, a mianowicie możliwości kontynuacji działalności gospodarczej, odgrywa rolę drugoplanową.

Agencja pracy tymczasowej niezwłocznie cofa polecenie także wówczas, gdy pracownik tymczasowy wykona obowiązek niezwłocznego jej poinformowania o zmianie warunków lokalowych

i technicznych uniemożliwiających wykonywanie pracy zdalnej (art. 67¹⁹ § 5 k.p.).

Wykładnia systemowa i funkcjonalna pozwala przyjąć, że obowiązek cofnięcia polecenia zaistnieje także wówczas, gdy pracownik tymczasowy zawiadomi agencję pracy tymczasowej, iż jego miejsce wykonywania pracy zdalnej przestało zapewniać bezpieczne i higieniczne warunki pracy, co oznacza utratę znaczenia jego oświadczenia o spełnieniu tego warunku (art. 67³¹ § 7 k.p.).

Kontynuując rozważania na temat cofnięcia polecenia wykonywania pracy zdalnej, warto podkreślić, że przepisy Kodeksu pracy odnoszące się do pracy zdalnej nie rozstrzygają wprost o skutkach ustania przesłanki wyszczególnionej w art. 67¹⁹ § 3 k.p., która stanowiła podstawę do wydania polecenia. W takiej sytuacji trafne wydaje się przyjęcie, że polecenie staje się nielegalne, a pracodawca jest obowiązany je cofnąć. To z kolei nasuwa pytanie, jak powinien się zachować pracownik tymczasowy. Niewątpliwie może zaprzestać wykonywania pracy zdalnej i zgłosić agencji pracy tymczasowej gotowość wykonywania pracy na rzecz pracodawcy użytkownika w poprzednich warunkach wykonywania pracy. Jeżeli agencja pracy tymczasowej nie uczyni zadość zgłoszeniu pracownika tymczasowego, to ten może wystąpić z roszczeniem o dopuszczenie do pracy na poprzednich warunkach. Nie ma także przeszkód prawnych, żeby strony kontynuowały pracę zdalną na podstawie uzgodnienia (art. 67¹⁹ § 1 pkt 2 k.p.).

4. Stosowanie pracy zdalnej wskutek wniosku pracownika tymczasowego będącego w szczególnej sytuacji osobistej lub rodzinnej

Zgodnie z art. 67¹⁹ § 6 k.p. agencja pracy tymczasowej jest obowiązana uwzględnić wniosek pracownika tymczasowego, o którym mowa w tym przepisie, a także w art. 142¹ § 1 pkt 2 i 3 k.p., o wykonywanie pracy zdalnej, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika tymczasowego. Oczywiście agencja pracy tymczasowej, podejmu-

jąc decyzję, będzie się kierować stanowiskiem pracodawcy użytkownika zwłaszcza w zakresie organizacji pracy.

Warto podkreślić, że pracownicy tymczasowi uprawnieni co do rozkładu czasu pracy (art. 142¹ § 1 pkt 2 i 3 k.p.) mogą jednocześnie korzystać z obu uprawnień. Przy czym skorzystanie z nich odbywa się według odmiennych procedur. Procedura, zgodnie z którą pracownik tymczasowy może ubiegać się o wykonywanie pracy zdalnej, jest określona w art. 67¹⁹ § 6 k.p., a odnosząca się do rozkładu czasu pracy w art. 142¹ § 1 i 2 k.p.

Jak już podkreślano, względnie wiążący charakter wniosku powoduje, że agencja pracy tymczasowej może nie wyrazić zgody na pracę zdalną z uwagi na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika tymczasowego. W tym kontekście godzi się zaakcentować, że ciężar dowodu spoczywa na agencji.

Ważki na tle analizowanego zagadnienia jest fakt, że o przyczynie odmowy uwzględnienia wniosku agencja pracy tymczasowej informuje pracownika tymczasowego w postaci papierowej lub elektronicznej w terminie 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku (art. 67¹⁹ § 6 k.p.). Agencja narusza ten przepis wskutek braku reakcji na wniosek pracownika, wyrażenia odmowy bez podania przyczyny lub podania przyczyny nieprawdziwej. Pracownikowi tymczasowemu w takiej sytuacji przysługuje roszczenie do sądu pracy o wykonywanie dotychczasowej pracy w warunkach zdalnych. Wydaje się także, że brak podania przyczyny lub podanie przyczyny nieprawdziwej można traktować jako delikt o naruszenie dóbr osobistych pracownika tymczasowego w zakresie dostępu do pracy zdalnej, zwłaszcza że pracownicy, o których mowa w art. 67¹⁹ § 6 k.p. i w art. 142¹ § 1 pkt 2 i 3 k.p., znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji rodzinnej lub osobistej, co uzasadnia roszczenie o zadośćuczynienie oraz odszkodowanie¹⁰.

Nadto wydaje się, że bezzasadna odmowa uwzględnienia wniosku czy też odmowa wskutek nieprawdziwych przyczyn uprawnia pracownika tymczasowego do rozwiązania umowy o pracę w trybie art. 55 k.p., gdyż agencja nie dopełniła obowiązku związanego

¹⁰ Por. A. Sobczyk, *Komentarz do art. 67¹⁹ § 6 i art. 182^{1e} § 1 k.p.*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, wyd. 6, 2023, Legalis.

z rzetelnym rozpatrzeniem wniosku o pracę zdalną. Co więcej, naruszyła obowiązek przestrzegania zasady współżycia społecznego, której respektowanie należy do podstawowych obowiązków pracodawcy w rozumieniu art. 55 § 1¹ k.p.¹¹

W przypadku wykonywania pracy zdalnej na podstawie art. 67¹⁹ § 6 i 7 k.p. pracownik tymczasowy jest uprawniony do wystąpienia z wiążącym wnioskiem złożonym w postaci papierowej lub elektronicznej o zaprzestanie jej wykonywania i przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy. Warto podkreślić, że złożenie przez pracownika tymczasowego wniosku nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie umowy o pracę przez agencję (art. 68²³ k.p.).

Przywrócenie poprzednich warunków wykonywania pracy odbywa się według procedury określonej w art. 67²² § 1 k.p. Zgodnie z § 2 tego przepisu takie uprawnienie nie przysługuje agencji, chyba że zachodzi uzasadniona przyczyna wymieniona w tym przepisie oraz gdy w czasie kontroli pracy zdalnej (art. 67²⁸ § 1 k.p.) zostanie stwierdzone naruszenie przez pracownika tymczasowego obowiązków wyszczególnionych w art. 67²⁸ § 3 k.p. Nie ulega wątpliwości, że na podstawie swobody umów przywrócenie poprzednich warunków pracy może nastąpić w każdej chwili na mocy zgodnych oświadczeń stron.

5. Stosowanie pracy zdalnej wskutek wniosku pracownika tymczasowego o pracę zdalną okazjonalną

Praca zdalna okazjonalna może być stosowana tylko na wniosek pracownika tymczasowego. Kwestie proceduralne, m.in. czas składania wniosku, termin jego rozpatrzenia, z uwagi na wyłącze-

¹¹ Wyrok SN z dnia 8 października 2009 r., II PK 114/09, OSNP 2011, nr 9–10, poz. 127. Warto także podkreślić, że od 26 kwietnia 2023 r. (Dz.U. poz. 641) na mocy art. 281 § 1 pkt 5c naruszenie przepisów dotyczących uwzględnienia wniosku złożonego zgodnie z art. 67¹⁹ § 6 i 7 k.p. jest wykroczeniem.

nie art. 67²⁰ k.p., mogą zostać doprecyzowane w innych aktach wewnętrzzakładowych, np. w regulaminie pracy.

Agencja pracy tymczasowej nie ma obowiązku uwzględnienia wniosku, jej odmowa będzie niewątpliwie wynikiem uzgodnienia z pracodawcą użytkownikiem. Należy także podkreślić, że *de lege lata* odmowa będzie podlegać ocenie w płaszczyźnie równego traktowania pracowników tymczasowych i ich niedyskryminacji. Przy czym zdaniem autora dyrektywa antydyskryminacyjna ustanowiona w art. 15 ust. 1 u.z.p.t. nie jest wyczerpująca, dlatego też przez odesłanie zawarte w art. 5 u.z.p.t. należy stosować art. 67²⁹ k.p.

Przepis ten stanowi uzupełnienie wymienionych w art. 18^{3a} § 1 k.p. niedozwolonych kryteriów różnicowania pracowników o kryterium wykonywania pracy zdalnej.

Ważkim problemem na tle analizowanego zagadnienia jest dopuszczalność zaprzestania wykonywania pracy zdalnej okazjonalnej i powrót pracownika do poprzednich warunków wykonywania pracy. Tego rodzaju możliwość przewiduje art. 67²⁸ § 3 k.p., przy czym w myśl tego przepisu uprawnienie do cofnięcia zgody na wykonywanie pracy w warunkach zdalnych przysługuje wyłącznie pracodawcy i tylko w przypadku stwierdzenia uchybień w pracy pracownika zdalnego, o których stanowi ww. przepis. Powrót do poprzednich warunków pracy może nastąpić również w drodze porozumienia stron umowy o pracę. Zgodnie z art. 67³³ § 2 k.p. do pracy zdalnej okazjonalnej nie stosuje się szczególnego mechanizmu, o którym stanowi art. 67²² k.p.

6. Stosowanie pracy zdalnej wskutek wniosku pracownika o zastosowanie wobec niego elastycznej organizacji pracy

Zgodnie z art. 188¹ § 1 i 2 k.p.¹² pracownik tymczasowy wychowujący dziecko (do ukończenia przez nie 8. roku życia) może zło-

¹² Artykuł obowiązuje od dnia 26 kwietnia 2023 r. (Dz.U. poz. 641), stanowi on implementację art. 3 ust.1 lit. f i art. 9 dyrektywy 2019/1158.

żyć wniosek o wykonywanie dotychczasowej pracy w warunkach pracy zdalnej.

Agencja pracy tymczasowej, rozpatrując wniosek, uwzględnia indywidualne potrzeby pracownika tymczasowego, w tym termin oraz przyczynę konieczności korzystania z pracy zdalnej, a także potrzeby i możliwości pracodawcy użytkownika, w tym konieczność zapewnienia normalnego toku pracy, organizację pracy i rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika tymczasowego. Rozpatrując wniosek, agencja jest obowiązana przestrzegać zasady równego traktowania pracownika tymczasowego (art. 18^{3a} i n.).

Według § 5 analizowanego przepisu agencja pracy tymczasowej informuje pracownika tymczasowego w postaci papierowej lub elektronicznej o uwzględnieniu albo o przyczynie odmowy uwzględnienia wniosku lub o innym możliwym terminie skorzystania z pracy zdalnej niż wskazany we wniosku w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku.

Zakończenie przez pracownika tymczasowego wykonywania pracy w warunkach zdalnych, co do zasady, następuje z upływem umówionego terminu lub w trakcie tego okresu w drodze porozumienia stron. Szczególny tryb zakończenia wykonywania pracy zdalnej przewidziany jest w art. 188¹ § 6 k.p.

Wydaje się także, że agencja pracy tymczasowej na podstawie art. 67²⁸ § 3 k.p. i w uzgodnieniu z pracodawcą użytkownikiem może wycofać zgodę na wykonywanie pracy zdalnej przez pracownika tymczasowego – świadczoną zgodnie z art. 188¹ k.p.

7. Podsumowanie

W konkluzji rozważań na temat stosowania kodeksowych trybów pracy zdalnej w zatrudnieniu tymczasowym stwierdzam, że pracownicy tymczasowi są uprawnieni *de lege lata* do korzystania z pracy zdalnej. Z art. 67¹⁹ k.p. wynika, że dwa z analizowanych trybów mają charakter umowny – są one nazwane uzgodnieniem stron. Stąd też należy je postrzegać jako podstawowe i najpełniej odzwierciedlające istotę pracy zdalnej, a więc jej dobrowolność.

Okazjonalna praca zdalna ma także charakter umowny, podlega jednak odrębnej regulacji (67³³ § 2 k.p.). Wskutek wyłączenia przepisów wyszczególnionych w ww. artykule praca zdalna okazjonalna jest mniej sformalizowana i przez to bardziej elastyczna. Stąd też wydaje się, że właśnie ten tryb będzie najczęściej stosowany w praktyce.

Praca zdalna stosowana wskutek polecenia pracodawcy stanowi wyjątek od zasady określonej w art. 67¹⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p., dlatego może być stosowana wyłącznie w okolicznościach określonych w § 3 ww. przepisu. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 67¹⁹ § 3 pkt 2 k.p. pracownik uzyskał – przynajmniej w pewnym stopniu – możliwość współdecydowania o stosowaniu tego trybu pracy zdalnej. Zróżnicowanie podstaw prawnych stosowania poszczególnych trybów pracy zdalnej nie ma znaczenia w zakresie sposobu jej wykonywania, czyli że w każdym trybie jest on taki sam. Jest ono natomiast nader istotne w odniesieniu do powstania obowiązku wykonywania pracy zdalnej oraz ustalenia tego obowiązku i jego skutków. Należy także zaznaczyć, że przed rozpoczęciem wykonywania pracy zdalnej w każdym trybie konieczne jest – pod rygorem niedopuszczenia do pracy – złożenie przez pracownika tymczasowego dwóch oświadczeń, o których mowa w art. 67³¹ § 6 i 7 k.p.

Przepisy Kodeksu pracy przewidują również możliwość zaprzestania wykonywania pracy zdalnej i powrót do poprzednich warunków wykonywania pracy. Przy czym szczególny tryb jest określony w art. 67²² k.p., który z jednej strony najpełniej odzwierciedla dobrowolność pracy zdalnej, z drugiej zaś stwarza „stan niepewności”, mogący przysporzyć wielu problemów zarówno agencji pracy tymczasowej, pracodawcy użytkownikowi, jak i pracownikowi tymczasowemu.

STRESZCZENIE

Stosowanie kodeksowych trybów pracy zdalnej w zatrudnieniu tymczasowym

Autor podkreśla, że art. 5 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych statuuje zasadę, iż w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy i przepisami odrębnymi do agencji pracy tymczasowej, pracownika tymczasowego i pracodawcy użytkownika stosuje się przepisy prawa pracy dotyczące odpowiednio pracodawcy i pracownika. Odesłanie z art. 5 u.z.p.t. ma charakter generalny i otwarty, stąd też podmioty zatrudnienia tymczasowego są uprawnione do korzystania z pracy zdalnej.

Przedmiotem opracowania są zróżnicowane podstawy prawne stosowania kodeksowych trybów pracy zdalnej w zatrudnieniu tymczasowym. Autor dowodzi, że owo zróżnicowanie jest nader istotne w odniesieniu do powstania obowiązku wykonywania pracy zdalnej oraz ustalenia tego obowiązku i jego skutków. Natomiast nie ma znaczenia w zakresie sposobu wykonywania pracy zdalnej, czyli że w każdym z tych trybów jest on tożsamy.

Słowa kluczowe: agencja pracy tymczasowej; pracownik tymczasowy; pracodawca użytkownik; praca zdalna; uzgodnienie; polecenie; wniosek

SUMMARY

Applying the Labour Code modes of remote work in temporary employment

The author emphasises that Article 5 of the Act on the Employment of Temporary Workers enshrines the principle that, to the extent not regulated by the provisions of the Act as well as by separate provisions, the provisions of labour law concerning the employer and the employee respectively are applicable to the temporary employment agency, the temporary employee and the user employer. The reference in Article 5 of the Act on the Employment of Temporary Workers is general and open, hence temporary employment entities are entitled to use remote working.

The subject of this study is the diverse legal bases for applying the statutory modes of remote work in temporary employment. The author argues that this diversity is highly significant with regard to the emergence of the obligation to perform remote work, as well as the determina-

tion of this obligation and its legal consequences. By contrast, it has no relevance for the manner in which remote work is performed, since in each of these modes it remains identical.

Keywords: temporary employment agency; temporary worker; user employer; remote work; agreement; order; request

BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., *Zatrudnienie tymczasowe a zbiorowe prawo pracy*, w: *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011.
- Głądoch M., *Praca zdalna. Kontrola trzeźwości. Nowelizacja Kodeksu pracy*, Warszawa 2023.
- Jaśkowski K., w: K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem*, Warszawa 2023.
- Mitrus L., *Praca zdalna de lege lata i de lege ferenda – zmiana miejsca wykonywania pracy czy nowa koncepcja stosunku pracy? Część 1 i 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 11.
- Paluszkiewicz M., *Zatrudnienie tymczasowe w polskim prawie pracy: konstrukcja i charakter prawny*, Warszawa 2011.
- Sanetra W., *Kilka uwag o sankcjach w razie naruszenia reguł pracy zdalnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 1.
- Sobczyk A., w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, wyd. 6, 2023, Legalis.
- Wagner B., *Jednolitość, wielopostaciowość czy ewolucja funkcji ochronnej prawa pracy – zatrudnienie typowe versus tymczasowe*, w: *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2011.
- Wiśniewski J., *Różnorodne formy zatrudnienia*, Toruń 2010.

Urszula K. Zawadzka-Pąk

Uniwersytet w Białymstoku

u.zawadzka@uwb.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3774-4295>

Zasada rzetelności we francuskim prawie budżetowym

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.025>

1. Wprowadzenie

Zasady budżetowe mogą być ujmowane w dwóch podstawowych znaczeniach. Po pierwsze, jako zasady wyznaczające treść budżetu państwa i procedury budżetowej podlegającej ujęciu normatywnemu, a po drugie, jako zasady określające sposób realizacji budżetu państwa w ustalonej prawnie procedurze budżetowej¹. We francuskiej doktrynie panuje powszechna zgoda² co do katalogu

¹ G. Kuca, U.K. Zawadzka-Pąk, *Istota, funkcje i naruszenia budżetowej zasady powszechności*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 5, s. 25.

² Inaczej sytuacja przedstawia się w Polsce, gdzie poszczególni autorzy formułują własne, niekiedy istotnie różne katalogi zasad budżetowych. Najobszerniejszy katalog zasad budżetowych prezentowanych w polskiej doktrynie zawiera opracowanie przygotowane przez H. Dzwonkowskiego, które zawiera dziewięć zasad budżetowych: zupełność (powszechność), równowagę budżetową, jedność, jawność, szczegółowość, jasność (przejrzystość), roczność, uprzedniość, równy dostęp do środków publicznych (H. Dzwonkowski, w: *Prawo finansowe*, red. H. Dzwonkowski, J. Gliniecka, Warszawa 2013, s. 76–81). Z kolei najwięszy katalog zasad budżetowych został zaproponowany przez E. Chojnę-Duch i obejmuje cztery zasady: jedność, zupełność (powszechność), równowagę i szczegółowość (E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 82–83).

zasad budżetowych, do których zalicza się roczność (fr. *l'annualité*), jedność (fr. *l'unité*), powszechność (fr. *l'universalité*), szczególność (fr. *la spécialité*) oraz rzetelność (fr. *la sincérité*). Przy czym, co potwierdza orzecznictwo Rady Konstytucyjnej³, pierwsze cztery są tradycyjnymi, „fundamentalnymi” zasadami francuskiego prawa budżetowego, zasada rzetelności zaś jest nowszym pojęciem i opiera się na założeniu, że rzetelność prognoz budżetowych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, warunkuje przestrzeganie zasady zgody na podatek, zapisanej w art. 14 Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r. Jej nieprzestrzeganie może zatem stanowić podstawę do zakwestionowania ustawy finansowej⁴, będącej, w pewnym przybliżeniu, odpowiednikiem polskiej ustawy budżetowej. Ustawy finansowe (fr. *les lois de finances*), podobnie jak w przypadku Polski, zawierają podstawowy plan finansowy państwa, tj. budżet, ale również, inaczej niż w Polsce, postanowienia zmieniające inne ustawy, w szczególności ustawy podatkowe⁵. Ponadto we francuskim porządku prawnym istnieją ustawy o programowaniu finansów publicznych (fr. *les lois de programmation des finances publiques*)⁶.

Celem artykułu jest wyjaśnienie istoty i podstaw prawnych zasady rzetelności (fr. *le principe de sincérité*). Zgodnie z przyjętą hipotezą badawczą wywodząca się z prawa prywatnego zasada rzetelności odgrywa obecnie ważną rolę we francuskim prawie

³ *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Les documents de travail du Sénat, „Série études juridiques”* 2006, nr 1, s. 7.

⁴ Ibidem.

⁵ We francuskim porządku prawnym istnieją trzy rodzaje ustaw finansowych: ustawy finansowe roczne (fr. *lois de finances initiales*), ustawy finansowe zmieniające (fr. *les lois de finances rectificatives*) oraz ustawy dotyczące wyników zarządzania i zatwierdzania sprawozdań finansowych na dany rok (fr. *les lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année*). Ta ostatnia kategoria ustaw przed 2021 r. miała charakter ustaw finansowych zatwierdzających (fr. *les lois de règlement*).

⁶ Zgodnie z art. 34 Konstytucji Republiki Francuskiej „ustawy o programowaniu określają cele działania państwa. Wieloletnie kierunki finansów publicznych są definiowane w ustawach o programowaniu. Wpisują się one w cel równowagi rachunków administracji publicznej. Postanowienia niniejszego artykułu mogą zostać doprecyzowane i uzupełnione przez ustawę organiczną”.

budżetowym. Dążąc do realizacji powyższego celu badawczego i weryfikacji hipotezy, wykorzystano metodę dogmatyczną, której istotą jest ustalenie treści obowiązującego prawa, jego analiza, wykładnia i egzegeza⁷. W tym celu przeanalizowano zarówno treść samego prawa Republiki Francuskiej, jak i poglądy doktryny oraz orzecznictwo francuskiej Rady Konstytucyjnej (fr. *le Conseil Constitutionnel*) będącej odpowiednikiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego, a także raporty Trybunału Obrachunkowego (fr. *la Cour des comptes*) będącego odpowiednikiem Najwyższej Izby Kontroli w Polsce.

2. Kwestie terminologiczne

O ile budżetowe zasady roczności, jedności, powszechności i szczególności nie są obce polskiemu porządkowi prawnemu i doczekały się w polskiej doktrynie relatywnie wielu opracowań, o tyle zupełnie inaczej jest w przypadku zasady rzetelności, na temat której nie istnieje żadne kompleksowe opracowanie naukowe w języku polskim. Jedynie bardzo pobieżnie wspomniano o niej przy okazji omawiania zagadnień francuskiego budżetu zadaniowego, jako że jest to zasada, którą wprowadzono, by wesprzeć wdrażanie tego instrumentu zarządzania finansami publicznymi⁸.

Pragnąc wypełnić tę lukę w piśmiennictwie, należy zacząć od wyboru właściwego terminu językowego. Francuski termin *sincérité* można tłumaczyć jako rzetelność, prawdziwość, autentyczność, uczciwość czy szczerowość⁹. Zważywszy na treść przedmiotowej zasady, o czym szerzej poniżej, termin *principe de sincérité* będzie tłumaczony jako „zasada rzetelności”, jak zasygnalizowano w tytule niniejszego opracowania i we wprowadzeniu, choć istnieją również pewne argumenty za wyborem terminu „zasada prawdziwości”.

⁷ K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 61.

⁸ U.K. Zawadzka-Pąk, *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*, Kraków–Legionowo 2014, s. 36.

⁹ Słownik – *Trésor de la Langue Française informatisé*, www.atilf.atilf.fr (dostęp: 26.12.2025 r.).

W pierwszej kolejności przyjrzyjmy się zatem definicjom terminów „rzetelność” i „prawdziwość”. Słownikowo termin „rzetelność” w pierwszym znaczeniu to „uczciwość, sumienność, solidność”, a w drugim znaczeniu – „prawdziwość, autentyczność”¹⁰. Z kolei „prawdziwość”¹¹ oznacza „zgodność z rzeczywistością, bycie prawdziwym; cechę tego, co jest prawdziwe, zgodne z prawdą”. Jako że w definicji „prawdziwości” znajduje się m.in. odniesienie do terminu „prawda”, przeanalizujmy również jego definicje. Otóż w pierwszym znaczeniu „prawda” to „zgodność z rzeczywistością treści słów, interpretacja faktów zgodna z realiami, odpowiadająca obiektywnej rzeczywistości”, w drugim znaczeniu – „to, co rzeczywiście jest, istnieje lub było; obiektywna rzeczywistość”, a w trzecim – „zasada, teza dowiedziona naukowo lub wynikająca z doświadczenia, uważana powszechnie za niepodważalną”¹². Zakres pojęciowy terminów „rzetelność” i „prawdziwość” częściowo się zatem pokrywa, jako że „rzetelność” to również „prawda” i „prawdziwość”.

Pomocna we właściwym wyborze terminologicznym jest także terminologia stosowana w UE, w której obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. UE L z 26.09.2024). Jego art. 6 przewiduje istnienie zasad budżetowych obowiązujących w trakcie uchwalania i wykonywania budżetu, do których zaliczono: jedność, rzetelność budżetową, jednoroczność, równowagę, uniwersalność, specyfikację, przejrzystość, zasadę jednostki rozliczeniowej oraz zasadę należytego zarządzania finansami. Co prawda w wersji angielskiej ekwiwalentem „zasady rzetelności” jest *budgetary accuracy*, co można przetłumaczyć jako „zasada dokładności”. Z kolei w wersji francuskiej zastosowanym ekwiwalentem jest *principe de vérité*, co dosłownie należy przetłumaczyć jako „zasada prawdziwości”.

¹⁰ Wielki słownik języka polskiego PWN, t. 4, Warszawa 2018, s. 269.

¹¹ Wielki słownik języka polskiego PWN, t. 3, Warszawa 2018, s. 905.

¹² Ibidem, s. 904.

Uzasadnieniem opowiedzenia się za terminem „zasada rzetelności” jest fakt, że nawet rzetelnie przygotowane prognozy i sprawozdania nie muszą być prawdziwe, tj. zgodne z rzeczywistością (ze stanem faktycznym). Jednakże, jak stwierdza C. Delon-Desmoulin, różnica między *sincérité budgétaire* a *vérité budgétaire* jest subtelna, gdyż zasady te mają ten sam cel: zapewnić zgodność z rzeczywistością i wiarygodność danych. Można zadać pytanie, dlaczego w prawie UE zastosowano termin *vérité*, nie zaś *sincérité*. Jako uzasadnienie wskazuje się fakt, że ta zasada zaczęła kształtować się w kręgach UE w 1999 r. w okresie niemieckiej prezydencji, a w niemieckim prawie budżetowym jest mowa o zasadzie rzetelności (niem. *Haushaltswahrheit*)¹³. Nieco zaskakujący jest jednak to, że po dokonaniu tych wstępnych wyjaśnień przytoczonych powyżej wspomniany autor, omawiając unijną *principe de vérité*, posługuje się już terminem *principe de sincérité*, wskazuje bowiem, że to *de facto* ta zasada obowiązuje w prawie unijnym¹⁴.

Podjmując decyzję terminologiczną, wzięto również pod uwagę fakt, że rzetelność dotyczy procesu przygotowywania danych, planów finansowych (budżetów) i sprawozdań, natomiast prawdziwość odnosi się do samej treści, a zatem skutku (rezultatu). Byłby to argument przemawiający za zastosowaniem terminu „zasada prawdziwości”. O ile jednak można zgodzić się z tym, że zarówno dane makroekonomiczne, na których opiera się przygotowanie budżetu, mogą (i powinny) być prawdziwe – przy czym opracowanie prawdziwych danych wymaga dobrej umiejętności przewidywania – jak i raporty (sprawozdania) również mogą być prawdziwe, a zatem wiernie odzwierciedlać stan wykonanych dochodów i wydatków, o tyle trudno znaleźć odpowiedź na pytanie, co miałyby znaczyć „prawdziwy budżet”. Opowiadając się za terminem „zasada rzetelności”, nawiązano do tego, że zarówno prognozy makroekonomiczne, budżet, jak i informacja o jego wykonaniu mogą (i powinny) być wykonane rzetelnie.

¹³ C. Delon-Desmoulin, *La sincérité en droit budgétaire de l'Union européenne: à la recherche de la vérité budgétaire*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 76.

¹⁴ Ibidem, s. 75–83.

3. Geneza zasady rzetelności we francuskim prawie budżetowym

Terminy „rzetelny”, „rzetelność” nie są nowością we francuskiej publicznej terminologii finansowej. Funkcjonowały one jeszcze w pismach sprzed rewolucji francuskiej z 1789 r. oraz w pismach wielkich postaci doktryny finansowej XIX i pierwszej połowy XX w., takich jak: E. Allix, G. Jèze, H. Laufenburger, P. Leroy-Beaulieu, baron Louis, L. Say, R. Stourm, L. Trotabas¹⁵.

Sięgając do korzeni zasady rzetelności, należy stwierdzić, że jest ona klasyczną zasadą księgowości ogólnej, nie jest natomiast właściwa finansom państwowym, wywodzi się bowiem z prawa spółek i jest od dawna stosowana w odniesieniu do francuskiego lokalnego prawa finansowego, przedsiębiorstw publicznych i instytucji ubezpieczeń społecznych¹⁶.

Francuski ustawodawca po raz pierwszy użył terminu „rzetelność” w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 1982 r.¹⁷, który obecnie znajduje się w art. L. 1612-4 ogólnego kodeksu samorządu terytorialnego¹⁸. Artykuł 8 ust. 1., w ówczesnym brzmieniu, przewidywał m.in., by „dochody i wydatki j.s.t. były oceniane w rzetelny sposób”¹⁹. Następnie art. 7 ustawy z dnia 22 czerwca 1994 r. o przepisach budżetowych i księgowych dotyczących samorządów lokalnych²⁰ przewidywał, że wykonany deficyt jednostek samorządu terytorialnego powinien być oceniany „po weryfikacji rzetelności zaksięgowanych dochodów i wydatków”.

¹⁵ L. Saïdj, *Enjeux autour d'un principe controversé*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 4.

¹⁶ C. Viessant, *LOLF et sincérité budgétaire*, w: *La LOLF a 20 ans!*, red. V. Dussart, Toulouse 2022, s. 108.

¹⁷ Ustawa nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolności gmin, departamentów i regionów, tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

¹⁸ Kodeks ogólny samorządu terytorialnego, tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

¹⁹ L. Saïdj, op.cit., s. 5.

²⁰ Ustawa nr 94-504 z dnia 22 czerwca 1994 r. o przepisach budżetowych i księgowych dotyczących samorządów lokalnych, tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

Zasada rzetelności została ukształtowana przez orzecznictwo Rady Konstytucyjnej²¹. W raporcie przygotowanym przez francuski Senat wskazuje się, że jej decyzja nr 82-154 DC z dnia 29 grudnia 1982 r. dotycząca ustawy finansowej na 1983 r. może być uznana za pierwszą decyzję francuskiego sędziego konstytucyjnego stanowiącą podstawę zasady rzetelności, choć sama Rada Konstytucyjna nie użyła tego terminu. W tej decyzji podkreślono znaczenie przejrzystości finansów państwa i skutecznej kontroli parlamentarnej²².

Po raz pierwszy w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej termin *sincérité* pojawił się w 1983 r. w decyzji²³ odnoszącej się do rocznej ustawy finansowej na 1984 r. Rada wskazała, że włączenie analizy wewnętrznego podatku od produktów ropopochodnych w zestawieniu tabelarycznym A jest elementem rzetelności art. 42 ustawy finansowej, który odnosi się do zasobów przeznaczonych w budżecie na 1984 r. na limity wydatków oraz na wynikającą z nich równowagę ogólną.

W tej decyzji sędzia konstytucyjny odniósł się do rzetelności z własnej inicjatywy, bez podniesienia tego zarzutu przez wnioskodawców. Podkreśla się jednak, że członkowie obu izb francuskiego Parlamentu, zaskarżając teksty ustaw finansowych do Rady Konstytucyjnej, coraz częściej powoływali się, wśród podnoszonych zarzutów, na brak rzetelności zawartych w nich prognoz. Od 1993 r. zarzut ten jest wręcz zgłaszany systematycznie niezależnie od tego, czy chodzi o roczne ustawy finansowe, ustawy finansowe modyfikujące, czy, z biegiem czasu również, ustawy o finansowaniu ubezpieczeń społecznych²⁴. To parlamentarzyści wnoszący skargi zwracali się do Rady Konstytucyjnej o wypowiedzenie się na temat rzetelności tych tekstów, a w konsekwencji o ukształtowanie orzecznictwa dotyczącego tej zasady.

²¹ E. Douat, *Allocution du Président de la Société Française de Finances Publiques (SFFP)*, „Titre VII”, wydanie specjalne 2024, s. 5.

²² *Le principe de sincérité des lois de finances*, s. 7.

²³ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 83-164 z dnia 29 grudnia 1983 r. odnosząca się do ustawy finansowej na 1983 r., s. 80.

²⁴ *Le principe de sincérité des lois de finances*, s. 7.

W konsekwencji w decyzji z dnia 21 czerwca 1993 r.²⁵ Rada Konstytucyjna, akceptując rozpatrzenie zarzutu nierzetelności danych zawartych w ustawie finansowej modyfikującej na 1993 r., po raz pierwszy odniosła się do „rzetelności liczb zawartych w ustawie”. W tezie 22 Rada Konstytucyjna, nawiązując do wniosku senatorów, stwierdziła, że „wpisanie do dochodów budżetu ogólnego na 1993 r. w wysokości 18 miliardów franków z tytułu sprzedaży przez państwo przedsiębiorstw sektora publicznego sektorowi prywatnemu stanowi naruszenie zasady określonej w art. 16 ordonansu z dnia 2 stycznia 1959 r.²⁶ (zastąpionego ustawą organiczną nr 2001–692 z dnia 1 sierpnia 2001 r. odnoszącą się do ustaw finansowych, dalej: LOLF²⁷), zgodnie z którą dochody są uwzględniane w budżecie roku, w którym zostały uzyskane, co zniekształca rzetelność danych zawartych w ustawie”. Rzetelność staje się zatem instrumentem oceny konstytucyjności ustaw finansowych. Niemniej, choć zarzut naruszenia zasady rzetelności został uznany, nie sformułowano jeszcze jej definicji²⁸. Przedstawiciele doktryny dostrzegają w tym jednak genezę zasady rzetelności, która została następnie potwierdzona i wyjaśniona²⁹.

²⁵ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 93-320 DC z dnia 21 czerwca 1993 r. odnosząca się do finansowej ustawy zmieniającej na 1993 r.

²⁶ Ordonanse (fr. *les ordonnances*) to kategoria aktów prawnych wydawanych we Francji przez Radę Ministrów w sprawach z zakresu ustawowego. Do ich wydania niezbędne jest upoważnienie Parlamentu przyznane w formie tzw. ustawy upoważniającej (fr. *la loi d'habilitation*). Ordonanse muszą być w wyznaczonym czasie ustawowo zatwierdzone. Por. E. Ruśkowski, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Białystok 2010, s. 55–56.

²⁷ Tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

²⁸ *Le principe de sincérité des lois de finances*, s. 7.

²⁹ E. Giannesini, *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques: quelle définition et quel usage du principe de sincérité?*, „Le Contrôle De Constitutionnalité Des Lois Financières”, wydanie specjalne 2024, s. 25–32.

4. Podstawy prawne zasady rzetelności we francuskim prawie budżetowym

U podstaw prawnych zasady rzetelności znajdują się przepisy Deklaracji prawa człowieka i obywatela. Ponadto obecnie ma ona podstawy konstytucyjne oraz ustawowe.

Zarówno w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej, jak i w doktrynie wskazuje się, że u podstaw zasady rzetelności leżą dwa postanowienia Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r., do której odwołano się w preambule obowiązującej Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. Zgodnie z art. 14 Deklaracji „wszyscy Obywatele mają prawo stwierdzać, osobiście lub za pośrednictwem swych przedstawicieli, niezbędność podatków publicznych, wyrażania na nie zgody w sposób swobodny, kontroli nad ich wykorzystaniem, ustalania ich wysokości, podstawy wymiaru, sposobu pobierania i czasu trwania”. Z kolei zgodnie z art 15 Deklaracji „społeczeństwo ma prawo żądać sprawozdania z działalności od każdego urzędnika publicznego”.

Obecnie rzetelność ma swoje umocowanie we francuskiej Konstytucji z dnia 4 października 1958 r. Zasada ta została wprowadzona do ustawy zasadniczej na mocy art. 22 ustawy konstytucyjnej nr 2008-724 z dnia 23 lipca 2008 r., który wprowadził do Konstytucji art. 47-2. Zgodnie z treścią tego przepisu: „Rachunki administracji publicznej są prawidłowe i rzetelne. Przedstawiają one wierny obraz wyników ich zarządzania, majątku i sytuacji finansowej”. Jednakże, jak podkreśla E. Giannesini³⁰, taka konstrukcja przepisu konstytucyjnego ma ograniczoną użyteczność w materii budżetowej ze względu na trudność w jego bezpośrednim zastosowaniu.

Problem staje się natomiast mniej poważny ze względu na fakt, że we francuskim porządku prawnym istnieje szczególna kategoria ustaw ustrojowych, które doprecyzowują postanowienia Konstytucji. Są to tzw. ustawy organiczne (fr. *les lois organiques*). Obecnie

³⁰ Ibidem, s. 26.

ustawa LOLF, pod względem treści, jest odpowiednikiem polskiej ustawy o finansach publicznych.

W ustawie LOLF znajduje się kilka przepisów odnoszących się do zasady rzetelności. Jej art. 1a ustanawia zasadę rzetelności ustaw o programowaniu finansów publicznych, art. 32 tworzy podstawy prawne zasady rzetelności budżetowej, a art. 27 statuuje zasadę rzetelności księgowej.

Zgodnie z art. 1G³¹ ustawy LOLF „ustawa o programowaniu finansów publicznych w sposób rzetelny przedstawia perspektywy wydatków, dochodów, salda oraz zadłużenia administracji publicznej. Jej rzetelność ocenia się na podstawie dostępnych informacji oraz prognoz, które można z nich racjonalnie wyprowadzić”.

Z kolei zgodnie z art. 32 ustawy LOLF „ustawy finansowe w prawdziwy sposób przedstawiają wszystkie dochody i wydatki państwa. Ich rzetelność ocenia się na podstawie dostępnych informacji i prognoz, które mogą racjonalnie z nich wynikać”. Jak zauważa C. Viessant³², konieczne jest powiązanie tego przepisu z innymi postanowieniami ustawy LOLF, by ustalić znaczenie zasady rzetelności. Artykuł 1 ustawy LOLF przewiduje, że „ustawy finansowe określają, na dany rok budżetowy, naturę, wysokość i przeznaczenie dochodów i wydatki państwa”. Ponadto art. 6 ustawy LOLF nakazuje, by dochody i wydatki budżetowe państwa były uwzględniane w budżecie. Połączenie tych trzech przepisów ustala zatem pojęcie zasady rzetelności budżetowej. Analiza ich treści oraz orzecznictwa konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada rzetelności budżetowej sytuuje się w centrum piramidy, na dole której znajdują się podstawowe składniki zasady rzetelności budżetowej, tj. rzetelność przewidywań wydatków, przewidywań dochodów, deficytu, wydatków osobowych³³.

Ustawa LOLF nie zawiera definicji zasady rzetelności, ale jej art. 32 określa zakres tej zasady, odnosząc się do rzetelnej pre-

³¹ Art. 1G został dodany do ustawy LOLF w drodze nowelizacji dokonanej ustawą nr 2021-1836 z dnia 28 grudnia 2021 r. odnoszącą się do modernizacji zarządzania finansami publicznymi, tekst ujednolicony z dnia 19 września 2025 r., www.legifrance.gouv.fr.

³² C. Viessant, *op.cit.*, s. 112–113.

³³ *Ibidem*.

zentacji całości dochodów i wydatków państwa, i wskazuje na elementy, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie rzetelności, tj. dostępne informacje i przewidywania, mogące z nich racjonalnie wpływać³⁴.

Swoistego rodzaju przedłużeniem art. 32 ustawy LOLF jest jej art. 31 przewidujący m.in., że księgowi zapewniają rzetelność zobowiązań księgowych, a także art. 58 zobowiązujący Trybunał Obrachunkowy do certyfikacji (fr. *la certification*) rachunków na podstawie kryteriów prawidłowości, rzetelności i wiernego obrazu rachunków państwa.

Z kolei zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy LOLF, ustanawiającej zasadę rzetelności księgowej, „rachunki państwa muszą być regularne, rzetelne i przedstawiać rzetelny obraz jego majątku i sytuacji finansowej”.

Aby dobrze wyjaśnić istotę zasady rzetelności budżetowej, należy odróżnić ją od powiązanej z nią zasady rzetelności księgowej³⁵. Zasada rzetelności budżetowej odnosi się do wszystkich ustaw finansowych, podczas gdy zasada rzetelności księgowej – przede wszystkim do ustawy dotyczącej wyników zarządzania i zatwierdzania sprawozdań finansowych na dany rok³⁶.

5. Cele i istota zasady rzetelności we francuskiej doktrynie i w orzecznictwie

Odnosząc się do celu zasady rzetelności, należy stwierdzić, że we francuskiej doktrynie podkreśla się, iż jest ona spójna z wymogami demokratycznego państwa prawa³⁷. Jest też uznawana za jedną z fundamentalnych zasad francuskiego porządku finanso-

³⁴ Ibidem, s. 114.

³⁵ F. Kruger, *Où mènent les débats récents sur la sincérité du budget et des comptes de l'État?*, „L'Actualité juridique – droit administratif” 2017, vol. 31, s. 1758 ; C. Viessant, op.cit., s. 109.

³⁶ C. Viessant, op.cit., s. 109–110.

³⁷ H. Arbousset, *La violation de la sincérité budgétaire: un grief plein d'avenir*, „Revue Française de Finances Publiques” 2001, vol. 74, s. 184.

wego³⁸. Zasadę rzetelności wprowadzono, by ustawodawca odpowiedzialny za zatwierdzanie (autoryzacje) wydatków budżetowych państwa dysponował możliwie najdokładniejszymi informacjami. Celem omawianej zasady jest zatem wsparcie władzy ustawodawczej w sprawowaniu rzetelnej kontroli nad poziomem wydatków budżetowych.

Wynika to z faktu, że w zglobalizowanym świecie, w którym każda gospodarka podlega wpływom wahań koniunkturalnych i wyborom politycznym sąsiednich państw, ważne jest, aby ustawodawca mógł opierać swoje decyzje na analizach makroekonomicznych najwyższej jakości, sporządzonych przez organizacje lub osoby, których kompetencje i niezależność są niekwestionowane. Status demokratycznego państwa prawa wymaga również obiektywności debaty budżetowej³⁹. Celem zasady rzetelności jest zatem dostarczenie przedstawicielom władzy ustawodawczej na potrzeby debaty budżetowej tych samych informacji, z których korzystało Ministerstwo Finansów przy przygotowywaniu projektu ustawy finansowej. Innymi słowy, uchybienie zasadzie rzetelności prowadzi w sposób nieunikniony do ograniczenia praw członków izb francuskiego Parlamentu, którzy nie mogą debatować nad budżetem, ponieważ nie dysponują wystarczającymi informacjami.

Odnosząc się z kolei do istoty zasady rzetelności, należy stwierdzić, że nie wyjaśniono jej w żadnym tekście prawnym. Lukę w postaci braku legalnej definicji zasady rzetelności wypełniają doktryna i orzecznictwo Rady Konstytucyjnej oraz raporty Trybunału Obrachunkowego.

Zasada rzetelności we francuskiej doktrynie z jednej strony nazywana jest „zasadą czysto symboliczną”⁴⁰, z drugiej zaś opisuje się ją w kategoriach „zasady kardynalnej”⁴¹, „zasady centralnej”⁴²,

³⁸ Raport na zlecenie Prezesa Rady Ministrów komitetu pod przewodnictwem M. Camdessus pt. *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Paris 2010, s. 33.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ X. Pretot, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 110, s. 229.

⁴¹ J.-F. Joye, *La sincérité, premier principe financier*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 18.

⁴² L. Pancrazi, *Le principe de sincérité budgétaire*, Paris 2012, s. 624.

„pełnoprawnej zasady prawa budżetowego”⁴³. Według L.-P. Camby’ego zasada rzetelności oznacza, że „dane znajdujące się w ustawach finansowych muszą być zgodne z rzeczywistością, a prognozy muszą być racjonalne, tak by Parlament mógł skutecznie sprawować kontrolę oraz dysponować pełną i kompletną informacją”⁴⁴. Inne definicje zasady rzetelności odwołują się do „wiarygodności prognoz”⁴⁵ czy też „skrupulatnego wymogu przestrzegania reguł formalnych”⁴⁶.

Francuski sędzia konstytucyjny, w momencie uznania istnienia zasady rzetelności, nie zdefiniował jej. Z kolei wpisanie zasady rzetelności do ustawy organicznej LOLF doprowadziło do jej zdefiniowania przez Radę Konstytucyjną jako „brak intencji zniekształcania ogólnych ram równowagi, którą ustalają ustawy finansowe” (fr. *l’absence d’intention de fausser les grandes lignes de l’équilibre déterminé par la loi de finances*)⁴⁷. W powyższej definicji rzetelności należy zwrócić uwagę na dwa warunki: intencjonalność oraz wpływ na ogólną równowagę. Jeśli chodzi o intencjonalność, to odnosi się ona do oczywistego błędu w ocenie⁴⁸, tj. sytuacji, gdy nie przeprowadzano dogłębnej analizy okoliczności budżetowania – analizy, którą przeprowadza Trybunał Obrachunkowy, ale dopiero *a posteriori*, przy użyciu zupełnie innych środków i poświęcając na to więcej czasu⁴⁹. Z kolei, jeśli chodzi o wpływ na ogólną równowagę, to kwestie natury finansowej łączą się z kwestiami legislacyjnymi: ustawa finansowa niekoniecznie jest dotknięta w swoich głównych

⁴³ J.-P. Camby, *La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire*, w: *L’exercice du pouvoir financier du Parlement*, red. L. Philip, Paris 1996, s. 23.

⁴⁴ L.-P. Camby, *Le Conseil Constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire*, „Petites Affiches” 2001, vol. 202, s. 11.

⁴⁵ S. Kott, A.-C. Dufour, C. Moniolle, *Finances publiques*, Paris 2019, s. 191.

⁴⁶ B. Montay, *La morale saisie par le droit: principe de sincérité budgétaire*, „Droits” 2013, vol. 58, s. 219.

⁴⁷ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r. odnosząca się do ustawy organicznej odnoszącej się do ustaw finansowych (ustawa LOLF).

⁴⁸ Protokół z posiedzenia Rady Konstytucyjnej z dnia 21 czerwca 1993 r., s. 24, www.conseil-constitutionnel.fr.

⁴⁹ E. Giannesini, op.cit., s. 27.

założeniach lub w zakresie salda brakiem rzetelności konkretnego postanowienia zawartego w budżecie, dotyczącego wydatków lub dochodów. Powstaje zatem pytanie, jaka inna część lub które inne postanowienie tekstu zostałyby w tym ostatnim przypadku zakwestionowane, jeśli nie artykuł dotyczący równowagi. Ponadto w doktrynie formułowane są pytania o to, co stałoby się z całą ustawą finansową, gdyby Rada Konstytucyjna zakwestionowała, z powodu braku rzetelności, jedynie środki przyznane np. Ministerstwu Sił Zbrojnych na działania zagraniczne, ponieważ dochody z konkretnego podatku byłyby przedmiotem nierzetelnej prognozy. Wynika to z faktu, że sama forma ustaw finansowych niesie ze sobą pewnego rodzaju podejście „wszystko albo nic”, które utrudnia ocenę poszczególnych pozycji budżetowych i sprzyja kontroli konstytucyjnej ograniczonej do ogólnej równowagi⁵⁰.

Przywołana powyżej definicja zasady rzetelności zaproponowana przez sędziego konstytucyjnego jest niekiedy krytykowana przez przedstawicieli francuskiej doktryny⁵¹. Po pierwsze, wskazuje się na subiektywny charakter tej zasady, ponieważ trudno zbadać intencje lub brak intencji⁵². Po drugie, głosy krytyczne wynikają z tego, że ustanawia ona domniemanie rzetelności ustaw finansowych, które jest korzystne dla rządu, ponieważ chroni go przed atakami opozycji⁵³.

Z kolei definicje formułowane przez Trybunał Obrachunkowy są mniej systematyczne, a bardziej operacyjne, mimo że podejście Trybunału jest zbieżne z kierunkiem definicyjnym wyznaczonym przez Radę Konstytucyjną⁵⁴. Choć Trybunał Obrachunkowy nie wyraża tego wprost, to na podstawie informacji zamieszczanych w jego raportach można wywieść definicję zasady rzetelności⁵⁵. Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z literą ustawy LOLF, Trybunał Obrachun-

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ C. Viessant, op.cit., s. 115.

⁵² A. Guigue, *Du besoin à l'obligation de sincérité*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 30.

⁵³ E. Douat, *Contre le principe de sincérité budgétaire*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111, s. 154.

⁵⁴ E. Giannesini, op.cit., s. 27.

⁵⁵ Por. Cour des comptes, *Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État – exercice 2011*, s. 37.

kowy definiuje rzetelność budżetową jako współistnienie dwóch cech, tj. wykorzystanie wszystkich dostępnych istotnych informacji oraz rozsądnych prognoz dotyczących czynników determinujących dochody i wydatki⁵⁶. Chociaż Trybunał wyraża to w ostrożny sposób, to jednak uważa, że wymóg wykorzystania najnowszych informacji dotyczy ustawy finansowej, a nie tylko projektu ustawy finansowej, co oznacza, że rząd w razie potrzeby powinien zmieniać swój własny projekt ustawy w trakcie debaty parlamentarnej⁵⁷.

6. Wnioski

Rozważania zaprezentowane w niniejszym opracowaniu umożliwiły pozytywną weryfikację hipotezy badawczej, zgodnie z którą wywodząca się z prawa prywatnego zasada rzetelności odgrywa obecnie istotną rolę we francuskim prawie budżetowym.

Wynika to z faktu, że zasada rzetelności stanowi ewolucyjne dopełnienie tradycyjnego katalogu zasad budżetowych Francji, tj. roczności, jedności, powszechności i szczegółowości. Choć zasada rzetelności wywodzi się z prawa spółek i księgowości, w sferze prawa budżetowego zyskała rangę konstytucyjną i stała się jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Jej istotą jest zapewnienie parlamentarzystom dostępu do wiarygodnych danych makroekonomicznych i finansowych. Analiza francuskich doświadczeń wskazuje, że zasada rzetelności służy przede wszystkim obiektywizacji debaty publicznej i ochronie uprawnień kontrolnych parlamentu.

Kluczową rolę w ukształtowaniu tej zasady odegrało orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, która zdefiniowała rzetelność jako brak intencji zniekształcania ogólnych ram równowagi, ustalonej przez ustawy finansowe. Taka definicja wprowadza element subiektywny (badanie intencji) oraz pragmatyczny (wpływ na ogólne saldo), co bywa przedmiotem krytyki ze strony przedstawicieli doktryny ze względu na trudność w dowiedzeniu złej woli ustawodawcy.

⁵⁶ E. Giannesini, *op.cit.*, s. 28.

⁵⁷ *Ibidem*.

Przenosząc rozważania na temat francuskiej zasady budżetowej na grunt polskiego porządku prawnego, należy stwierdzić – jedynie sygnalizacyjnie ze względu na cel niniejszego opracowania – że do adekwatnego sformułowania nowej zasady nie tylko w ujęciu opisowym, ale także (a może nawet przede wszystkim) dyrektywalnym potrzebna jest znajomość celów danej gałęzi prawa⁵⁸. Aby wypowiedzieć się z dużą dozą prawdopodobieństwa na temat tego, czy wprowadzenie zasady rzetelności do polskiego porządku prawnego byłoby korzystne, potrzebne jest szersze spojrzenie na cele zasady rzetelności, sposób jej sformułowania w przepisach prawnych i funkcjonowania w orzecznictwie francuskiego sądziego konstytucyjnego, a to wymaga pogłębionej analizy poglądów doktryny oraz orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, które w materii zasady rzetelności są bardzo obszerne. Niemniej analiza przeprowadzona w niniejszym opracowaniu – pierwszym w polskim piśmiennictwie, które kompleksowo ujmuje problematykę zasady rzetelności – prowadzi do wniosku, że może ona pełnić istotne funkcje w trakcie procedury budżetowej w Polsce. Wprowadzenie podobnego standardu do polskiego porządku prawnego mogłoby wzmocnić przejrzystość finansów państwa dzięki przesunięciu ciężaru oceny budżetu z czysto formalnego punktu widzenia na merytoryczną wiarygodność przedstawianych danych i założeń polityki fiskalnej.

STRESZCZENIE

Zasada rzetelności we francuskim prawie budżetowym

O ile budżetowe zasady roczności, jedności, powszechności i szczególności nie są obce polskiemu porządkowi prawnemu i doczekały się w polskiej doktrynie relatywnie wielu opracowań, o tyle zupełnie inaczej jest w przypadku zasady rzetelności (fr. *le principe de sincérité*), na temat której nie istnieje żadne kompleksowe opracowanie naukowe w języku polskim. Stąd, chcąc wypełnić lukę w piśmiennictwie, za cel artykułu obrano wyjaśnienie istoty i podstaw prawnych zasady rzetelności we fran-

⁵⁸ U.K. Zawadzka-Pąk, *Cele prawa finansów publicznych a aksjologiczna analiza prawa – założenia oraz propozycja ujęcia badawczego*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2024, nr 1, s. 237.

cuskim prawie budżetowym. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczną do analizy zarówno treści samego prawa, jak i poglądów doktryny oraz orzecznictwa francuskiej Rady Konstytucyjnej, a także raportów Trybunału Obrachunkowego.

Słowa kluczowe: rzetelność; prawdziwość; Rada Konstytucyjna; zasady budżetowe

SUMMARY

The principle of sincerity in French budgetary law

While the budgetary principles of annuality, unity, universality, and specificity are well established in the Polish legal system and have been the subject of a relatively large number of studies in Polish doctrine, the situation is completely different in the case of the principle of sincerity (fr. *le principe de sincérité*), on which there is no comprehensive scientific study in Polish. Therefore, in order to fill this gap in the literature, the aim of this article is to explain the essence and legal basis of the principle of sincerity in French budgetary law. To achieve this goal, a dogmatic method was used, analysing both the content of the law itself, the views of the doctrine and the case law of the French Constitutional Council, as well as the reports of the Court of Auditors.

Keywords: sincerity; accuracy; Constitutional Council; budgetary principles

BIBLIOGRAFIA

- Arbousset H., *La violation de la sincérité budgétaire: un grief plein d'avenir*, „Revue Française de Finances Publiques” 2001, vol. 74.
- Camby J.-P., *La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire*, w: *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, red. L. Philip, Paris 1996.
- Camby L.-P., *Le Conseil Constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire*, „Petites Affiches” 2001, vol. 202.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007.
- Cour des comptes, *Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État – exercice 2011*.

- Delon-Desmoulin C., *La sincérité en droit budgétaire de l'Union européenne: à la recherche de la vérité budgétaire*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.
- Douat E., *Allocution du Président de la Société Française de Finances Publiques (SFFP), „Titre VII”*, wydanie specjalne 2024.
- Douat E., *Contre le principe de sincérité budgétaire*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.
- Dzwonkowski H., Gliniecka J. (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
- Giannesini E., *Conseil constitutionnel, Cour des comptes, Haut Conseil des finances publiques: quelle définition et quel usage du principe de sincérité?*, „Le Contrôle De Constitutionnalité Des Lois Financières”, wydanie specjalne 2024.
- Guigue A., *Du besoin à l'obligation de sincérité*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.
- Joye J.-F., *La sincérité, premier principe financier*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.
- Kott S., Dufour A.-C., Moniolle C., *Finances publiques*, Paris 2019.
- Kruger F., *Où mènent les débats récents sur la sincérité du budget et des comptes de l'État?*, „L'Actualité juridique – droit administratif” 2017, vol. 31.
- Kuca G., Zawadzka-Pąk U.K., *Istota, funkcje i naruszenia budżetowej zasady powszechności*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 5.
- Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Les documents de travail du Sénat*, „Serie études juridiques” 2006, nr 1.
- Montay B., *La morale saisie par le droit: principe de sincérité budgétaire*, „Droits” 2013, vol. 58.
- Opalek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962.
- Pancrazi L., *Le principe de sincérité budgétaire*, Paris 2012.
- Pretot X., *Chronique de jurisprudence constitutionnelle*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 110.
- Raport na zlecenie Prezesa Rady Ministrów komitetu pod przewodnictwem M. Camdessus pt. *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Paris 2010.
- Ruśkowski E., Zawadzka-Pąk U.K., *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, Białystok 2010.
- Saïdj L., *Enjeux autour d'un principe controversé*, „Revue Française de Finances Publiques” 2010, vol. 111.

Viessant C., *LOLF et sincérité budgétaire*, w: *La LOLF a 20 ans!*, red. V. Dussart, Toulouse 2022.

Wielki słownik języka polskiego PWN, Warszawa 2018.

Zawadzka-Pąk U.K., *Cele prawa finansów publicznych a aksjologiczna analiza prawa – założenia oraz propozycja ujęcia badawczego*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2024, nr 1.

Zawadzka-Pąk U.K., *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*, Kraków–Legionowo 2014.

GLOS Y

CASE COMMENTS

Tomasz Jasiakiewicz

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

tomjot@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4679-0442>

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CZP 125/22*

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.026>

Teza:

Zgodnie z art. 1002 k.c. roszczenie z tytułu zachowku przechodzi na spadkobiercę osoby uprawnionej do zachowku tylko wtedy, gdy spadkobierca ten należy do osób uprawnionych do zachowku po pierwszym spadkodawcy.

1. Glosowana uchwała jest kolejnym orzeczeniem, w którym Sąd Najwyższy zajął się ważną dla praktyki problematyką dziedziczenia roszczenia o zachówek¹. Sąd uznał, że roszczenie z tytułu zachowku przechodzi na spadkobiercę osoby uprawnionej do zachowku tylko wtedy, gdy spadkobierca ten należy do osób uprawnionych do zachowku po pierwszym spadkodawcy. W konsekwencji wskazane

* „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna” 2023, nr 11, poz. 104, s. 1 i n. Publikacja powstała w ramach realizacji projektu badawczego pt. „Ochrona interesów rodziny w prawie spadkowym jako uzasadnienie dla limitowania przez ustawodawcę autonomii woli spadkodawcy”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr rej. projektu: 2020 /39/B/HS5/01171).

¹ Zob. zwłaszcza uchwałę SN z dnia 13 lutego 1975 r., III CZP 91/74, *Legalis* nr 18571; wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2010 r., III CSK 143/09, *Legalis* nr 237024.

roszczenie nie przechodzi na spadkobiercę osoby uprawnionej do zachowku, jeżeli nie należy on do kręgu osób uprawnionych do zachowku po pierwszym spadkodawcy (art. 1002 k.c.). Wyrażony w tezie do uchwały pogląd o konieczności ścisłej interpretacji art. 1002 k.c. zasługuje na aprobatę, ponieważ w pełni respektuje brzmienie art. 1002 k.c. Ponadto głosowana uchwała wpisuje się w dominujące w judykaturze stanowisko, zgodnie z którym niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu podmiotowego osób uprawnionych do dziedziczenia roszczenia o zachówek. Pewne wątpliwości może natomiast budzić uzasadnienie uchwały, które, jak się wydaje, wymagałoby uzupełnienia. Przede wszystkim Sąd Najwyższy nie zajął stanowiska w kwestii charakteru prawnego roszczenia o zachówek, której przesądzenie ma zasadnicze znaczenie w rozstrzyganej sprawie.

2. Stan faktyczny sprawy nie był skomplikowany. Uprawniona do zachowku córka spadkodawczyni w pozwie skierowanym przeciwko swojemu bratu żądała wypłacenia należnego jej zachowku. Wprawdzie przed zakończeniem procesu powódka zmarła, jednak postępowanie było kontynuowane z udziałem jej męża, który wstąpił do sprawy w charakterze powoda. Ostatecznie Sąd Rejonowy przychylił się do żądania pozwu i zasądził na rzecz jej męża (zięcia spadkodawczyni) kwotę ponad 45 tys. zł. Z kolei rozpatrujący apelację Sąd Okręgowy nabrał wątpliwości co do poprawności dokonanej przez Sąd Rejonowy wykładni art. 1002 k.c. i zwrócił się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego o następującej treści: „Czy w świetle regulacji art. 1002 k.c. roszczenie o zachówek przechodzi na spadkobierców osoby uprawnionej, jeżeli należą oni do kręgu osób uprawnionych do zachowku po pierwszym spadkodawcy (art. 991 k.c.), czyli tym, z którego majątku spadkowego zaspokojony ma zostać zachówek, niezależnie od tego, czy w konkretnej sytuacji faktycznej przysługiwałoby im własne prawo do zachowku po tym pierwszym spadkodawcy, czy też roszczenie o zachówek przechodzi także na tych spadkobierców uprawnionego, którzy byłiby uprawnieni do zachowku po ich bezpośrednim spadkodawcy, a nie tylko po pierwotnym spadkodawcy”. *In casu* powód

był uprawniony do zachowku po swojej zmarłej żonie, natomiast jako zięć nie miał prawa do zachowku po swojej teściowej. W świetle zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy fakt przynależności do kręgu osób uprawnionych do zachowku po żonie mógłby przemawiać za możliwością dziedziczenia roszczenia o zachówek po zmarłej w pierwszej kolejności matce żony także przez zięcia. Sąd Okręgowy zwrócił przy tym uwagę, że ewentualna reinterpretacja art. 1002 k.c. mogłaby znaleźć uzasadnienie w świetle wypowiedzi doktryny, która postrzega wskazany przepis jako sprzeczny z Konstytucją². Różnicuje on bowiem sytuację prawną uprawnionych do zachowku, którzy zostali zaspokojeni w drodze dziedziczenia (zapisu), oraz tych, którzy muszą korzystać z roszczenia o zachówek. Przepis ten ogranicza również swobodę testowania oraz ochronę prawa dziedziczenia. Dodatkowo Sąd Okręgowy, nawiązując do niektórych wypowiedzi doktryny, podkreślił niespójność i nielogiczność dominującej wykładni art. 1002 k.c., która dopuszcza nieograniczone dysponowanie roszczeniem o zachówek w drodze czynności *inter vivos*, a jednocześnie ogranicza jego przejście na podstawie czynności *mortis causa*.

Rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy podkreślił, że w jego orzecznictwie brakuje wypowiedzi, które wskazywałyby na zasadność odmiennej niż dotychczasowa wykładni art. 1002 k.c.³ Stanowisko akcentujące konieczność ścisłej interpretacji art. 1002 k.c. jest zatem jednolite i utrwalone, przy czym znajduje ono odzwierciedlenie również w orzecznictwie sądów powszechnych. Odnosząc się natomiast bezpośrednio do argumentacji Sądu Okręgowego, Sąd Najwyższy odwołał się do dorobku orzeczniczego, zgodnie z którym tego rodzaju zarzuty wobec art. 1002 k.c. nie podlegają weryfikacji na etapie sądowego stosowania prawa, złasz-

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

³ Uchwała SN z dnia 12 maja 1970 r., III CZP 26/70, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1971, nr 2, poz. 21; uchwała SN z dnia 22 grudnia 1982 r., III CZP 60/82 (niepubl.); uchwała SN z dnia 20 grudnia 1988 r., III CZP 101/88, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1990, nr 4, poz. 213; wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2010 r., III CSK 143/09, Legalis nr 237024.

cza że można im przeciwstawić racje wynikające z idei zachowku jako instytucji wzmacniającej więzi oraz interesy rodzinne. Ponadto regulacja art. 1002 k.c. jest postrzegana jako realizująca czytelne cele juralne oraz wartości humanistyczne, co wyłącza możliwość przyjęcia istnienia luki konstrukcyjnej lub aksjologicznej. Sąd Najwyższy odwołał się również do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreśla się, że nie ma podobieństwa między osobami, którym minimalna część majątku spadkowego, określona w art. 991 k.c., przypadła w drodze spadkobrania, darowizny lub zapisu, a osobami, którym przysługuje jedynie roszczenie o zachówek. Zróżnicowanie sytuacji prawnej tych osób wynika z woli samego testatora, realizującego konstytucyjną zasadę swobody testowania. W konsekwencji art. 1002 k.c. nie narusza konstytucyjnej zasady równości. Wskazany przepis nie jest również sprzeczny z zasadą ochrony prawa dziedziczenia, ponieważ, w odróżnieniu od prawa dziedziczenia, Konstytucja nie ustanawia gwarancji dla samej instytucji zachowku, w szczególności nie nakazuje jej wprowadzenia, a więc tym bardziej nie determinuje ani jej kształtu, ani kręgu uprawnionych. Skoro zaś ustawodawca może, nie naruszając Konstytucji, wyłączyć pewne prawa majątkowe spod mechanizmu dziedziczenia i wprowadzić ich szczególną sukcesję w razie śmierci osoby będącej jej podmiotem, to może także modyfikować regulację prawną dotyczącą zachowku. W konsekwencji Sąd Najwyższy przyjął, że względy natury językowej, systemowej i funkcjonalnej nie uzasadniają odstępiania od dotychczasowej wykładni art. 1002 k.c.

Należy podkreślić, że pomimo trafnej tezy w głosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy nie ustosunkował się do kwestii charakteru prawnego roszczenia o zachówek, bez czego nie można w sposób przekonujący uzasadnić podjętej uchwały. W związku z tym przytoczona przez Sąd argumentacja wymaga uzupełnienia.

3. W doktrynie przeważa zapatrywanie, że roszczenie o zachówek – w przeciwieństwie do prawa do zachowku⁴ – nie ma charakteru

⁴ Prawo do zachowku należy odróżniać od roszczenia o zachówek – por. A. Szpunar, *Zachówek w polskim prawie spadkowym*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 8, s. 55; P. Księżak, *Zachówek w polskim prawie spadkowym*, War-

osobistego⁵. Konsekwencją przyjęcia takiego założenia jest dopuszczenie możliwości rozporządzania roszczeniem o zachówek w drodze czynności *inter vivos*⁶. Jednoznaczne stanowisko w przedmiotowym zakresie zajmuje również judykatura, która podkreśla, że roszczenie o zachówek nie ma charakteru osobistego i jest zbywalne⁷.

szawa 2012, s. 64. Przyjmuje się natomiast osobisty charakter prawa do zachowku – por. P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4A: *Spadki*, red. K. Osajda, Warszawa 2019, s. 941.

⁵ Zgodnie z dominującym poglądem roszczenie o zachówek nie jest ściśle związane z osobą spadkodawcy, por. w tym względzie: M. Pogonowski, *Roszczenie z tytułu zachowku i jego realizacja*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 16, s. 859; P. Księżak, *Głosa do wyroku sądu najwyższego z 28 kwietnia 2010 r., III CSK 143/09*, „Palestra” 2011, nr 7–8, s. 125 i n.; W. Borysiak, *Dziedziczenie. Konstrukcja prawna i ochrona*, Warszawa 2013, s. 79, przyp. 83; O. Nowak, *Ograniczenia w dziedziczeniu roszczenia o zachówek – stan aktualny i perspektywy zmian*, w: *Wokół rekodyfikacji prawa cywilnego. Prace jubileuszowe*, red. P. Stec, M. Załucki, Kraków 2015, s. 410 i n.; H. Witczak, *Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt III CSK 143/09*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 1, <https://doi.org/10.31268/PS.2020.11>, s. 197. Kwestię tę pozostawiają otwartą E. Skowrońska-Bocian, J. Wierciński, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki*, red. J. Gudowski, Warszawa 2017, s. 285. Zob. jednak P. Księżak, *Zachówek*, s. 356, który twierdzi, że „quasi-osobisty” charakter roszczenia o zachówek wpływa na ograniczenie jego dziedziczności.

⁶ Por. M. Pogonowski, *Roszczenie*, s. 859; B. Kordasiewicz, w: *System prawa prywatnego*, t. 10: *Prawo spadkowe*, red. B. Kordasiewicz, Warszawa 2015, s. 1096; O. Nowak, *Ograniczenia*, s. 410 i n.; H. Witczak, *Głosa*, s. 201; T. Sokołowski, K. Szadkowski, w: *Kodeks cywilny*, t. 3: *Komentarz*, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, s. 1651. Zob. jednak M. Załucki, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki (art. 922–1087)*, red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2019, s. 512, który wprawdzie nie kwestionuje możliwości rozporządzania roszczeniem z tytułu zachowku *inter vivos*, jednak zastrzega przy tym, że dochodzenie tego roszczenia przez nabywcę nienależącego do „kategorii osób bliskich spadkodawcy” można oceniać przez pryzmat art. 5 k.c. Z kolei P. Księżak, *Głosa*, s. 127, za godne rozważenia uznaje ograniczenie *de lege lata* możliwości zbywania *inter vivos* roszczenia o zachówek do kręgu osób wskazanych w art. 1002 k.c. Jak się wydaje, przeciwko możliwości rozporządzania roszczeniem *inter vivos* opowiada się I. Ramus, *Dziedziczenie roszczenia o zachówek*, w: *Aequitas sequitur legem. Księga jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014, s. 474.

⁷ Uchwała SN z dnia 13 lutego 1975 r., III CZP 91/74, *Legalis* nr 18571; wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2010 r., III CSK 143/09, *Legalis* nr 237024. Tak też TK w postanowieniu z dnia 8 czerwca 2011 r., SK 14/10, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A” 2011, nr 5, poz. 45.

Przystępując do analizy tak zakreślonego problemu, należy zauważyć, że przyjęcie założenia o osobistym charakterze roszczenia o zachówek pozwoliłoby składowi orzekającemu Sądowi Najwyższego skutecznie podważyć argumenty wysuwane przez Sąd Okręgowy. Pierwszy z nich, jak już wspomniano, dotyczył sprzeczności art. 1002 k.c. z takimi konstytucyjnymi zasadami jak swoboda testowania, ochrona prawa dziedziczenia oraz zasada równości. W tym kontekście Sąd Najwyższy powołał się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu swojego postanowienia z dnia 8 czerwca 2011 r. nie zakwestionował konstytucyjności omawianego przepisu⁸. Wobec niezakwalifikowania przez skład orzekający Sądowi Najwyższego roszczenia o zachówek jako prawa osobistego pogląd o zgodności art. 1002 k.c. z Konstytucją należałoby jednak uznać za nietrafny⁹. Rodzi się wątpliwość, dlaczego przedmiotowe prawo – w braku osób wskazanych w art. 1002 k.c. – nie jest dziedziczone i wygasa z chwilą śmierci uprawnionego. *In casu* zięć, jako spadkobierca swojej żony, nie mógł po niej odziedziczyć roszczenia o zachówek, ponieważ nie był objęty zakresem podmiotowym art. 1002 k.c. W związku z tym roszczenie należne jego żonie wygasło wraz z jej śmiercią. Niedziedziczność prawa jest sytuacją zupełnie wyjątkową i może nastąpić tylko z przyczyn wskazanych w art. 922 § 2 k.c. W świetle tego przepisu prawo jest niedziedziczne, jeżeli ma charakter osobisty bądź też jeżeli zostało poddane regułom sukcesji singularnej, przy czym tylko prawa wymienione w pierwszej kolejności (tj. osobiste) wygasają z chwilą śmierci uprawnionego. Kodeks cywilny nie zna innych powodów wygaśnięcia prawa na skutek śmierci uprawnionego. Wobec niewskazania przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu innej konkretnej przyczyny wygaśnięcia roszczenia o zachówek należałoby – wbrew stanowisku tego Sądu – przyjąć, że pozbawienie możliwości jego dziedziczenia przez spadkobierców niespełniających wymagań z art. 1002 k.c. ma charakter arbitralny, a w konsekwencji stanowi

⁸ Por. postanowienie TK z dnia 8 czerwca 2011 r., SK 14/10, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A” 2011, nr 5, poz. 45.

⁹ Na możliwą sprzeczność art. 1002 k.c. z Konstytucją zwracają uwagę m.in. P. Księżak, *Glosa*, s. 125, oraz H. Witczak, *Glosa*, s. 196 i n.

naruszenie prawa do dziedziczenia wynikającego z art. 64 Konstytucji RP¹⁰.

Wypada również zgodzić się z poglądem, że w przypadku uznania roszczenia o zachówek za prawo niezwiązane ściśle z osobą spadkodawcy jego niedziedziczność narusza konstytucyjną zasadę równości. Przy takim ujęciu wobec osób niewymienionych w art. 1002 k.c. trudno w istocie wskazać przyczynę, dla której miałyby one nie nabywać roszczenia o zachówek, podczas gdy przedmioty majątkowe po zapisobiercach oraz spadkobiercach nabywane są bez tego rodzaju ograniczeń podmiotowych¹¹. Zarzut naruszenia zasady równości nie jest natomiast uzasadniony, jeżeli przyjąć, że roszczenie o zachówek ma charakter osobisty. Nierówne traktowanie poszczególnych zainteresowanych podmiotów nie jest wówczas wyrazem arbitralnego działania ustawodawcy, lecz znajduje swoje głębokie uzasadnienie w naturze prawnej regulowanej instytucji.

W ramach koncepcji zakładającej nieosobisty charakter roszczenia o zachówek trudno także wyjaśnić, dlaczego uprawniony z tytułu tego roszczenia nie może nim rozporządzać *mortis causa* na rzecz osób spoza kręgu wskazanego w art. 1002 k.c. Ta kwestia może również budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, które mogą zostać przewyciężone przez odwołanie się do ścisłego związku roszczenia o zachówek z osobą spadkodawcy.

Pozytywna lub negatywna ocena konstytucyjności art. 1002 k.c. zależy zatem od sposobu kwalifikacji charakteru prawnego roszczenia o zachówek, przy czym zgodnie z ogólną regułą interpretacyjną spośród możliwych sposobów wykładni danego przepisu należy wybrać taką, która pozwala zachować jego zgodność z Konstytucją¹². Osiągnięcie tego celu nie powinno jednak nastąpić w drodze rozszerzenia zakresu podmiotowego uprawnionych do dziedziczenia

¹⁰ Por. P. Księżak, *Glosa*, s. 125, którego zdaniem: „[...] ustawa wyłącza dziedziczność roszczenia o zachówek bez żadnego przekonującego powodu. Arbitralność decyzji ustawodawcy w tym zakresie jest poważną wskazówką za uznaniem jej niekonstytucyjności”.

¹¹ Zob. w tym zakresie uwagi P. Księżaka, *Glosa*, s. 125, oraz H. Witczak, *Glosa*, s. 202 i n.

¹² Według L. Morawskiego, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 168, „niedopuszczalne jest stwierdzenie niekonstytucyjności normy lub aktu, jeżeli możliwe jest jego zinterpretowanie w zgodzie z konstytucją”.

roszczenia o zachówek, jako że literalne brzmienie art. 1002 k.c. nie daje w tym zakresie jakichkolwiek podstaw, lecz w drodze jego kwalifikacji jako prawa o charakterze osobistym.

Ponadto wątpliwości Sądu Okręgowego dotyczyły spójności i logiki art. 1002 k.c., który nie stoi na przeszkodzie rozporządzaniu roszczeniem o zachówek w drodze czynności *inter vivos*, lecz wprowadza ograniczenia w zakresie jego dziedziczenia. Tak rozumiany art. 1002 k.c. można z łatwością obejść przez zbycie roszczenia o zachówek na rzecz osoby, która nie należy do kręgu osób uprawnionych do jego dziedziczenia. Zawarta w uzasadnieniu uchwały odpowiedź Sądu Najwyższego na powyższe zastrzeżenie nie może satysfakcjonować. Sąd Najwyższy ograniczył się bowiem do przywołania dotychczasowych wypowiedzi judykatury w tym zakresie, w których dopuszczono możliwość zbywania roszczenia o zachówek w drodze czynności *inter vivos*¹³, przy czym w głosowanej uchwale Sąd w żaden sposób tego poglądu nie zakwestionował.

Zarzut braku spójności i logiki analizowanej konstrukcji trudno natomiast uznać za uzasadniony ze względu na osobisty charakter roszczenia o zachówek. Sygnalizowany problem w ogóle zatem nie powstaje, jako że przedmiotowe roszczenie z uwagi na swoją osobistą naturę jest po prostu niezbywalne. *In casu* mamy zatem do czynienia z wyjątkiem od ogólnej zasady przewidzianej w art. 509 k.c., zgodnie z którym wierzyciel nie może przenieść wierzytelności na osobę trzecią, jeżeli sprzeciwiałoby się to właściwości zobowiązania¹⁴.

Analizę przedstawionych Sądowi Najwyższemu wątpliwości zawartych w zagadnieniu prawnym, dotyczących interpretacji art. 1002 k.c., można by w zasadzie ograniczyć do zaprezentowanych wyżej uwag. Ze względu na wagę przedmiotowego zagadnienia warto jednak wskazać inne jeszcze argumenty potwierdzające ścisły związek roszczenia o zachówek z osobą spadkodawcy.

tucją”. Por. na ten temat Z. Czeszejko-Sochacki, *Wykładnia w orzecznictwie TK. (Wybrane zagadnienia)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2001, nr 1, s. 62 i n.

¹³ Por. uchwała SN z dnia 13 lutego 1975 r., III CZP 91/74, *Legalis* nr 18571.

¹⁴ Odmienne SN w uchwale z dnia 13 lutego 1975 r., III CZP 91/74, *Legalis* nr 18571.

O osobistym charakterze roszczenia o zachówek świadczy także wynik wykładni literalnej art. 1002 k.c., który wskazuje, że roszczenie o zachówek jest zasadniczo niedziedziczne¹⁵. W art. 1002 k.c. ustawodawca posługuje się bowiem zwrotem „tylko wtedy”, który z założenia służy formułowaniu wyjątków od określonej zasady. Przykładem w tym względzie jest – wykazujący podobieństwo do art. 1002 k.c. – art. 445 § 3 k.c., zgodnie z którym roszczenie o zadośćuczynienie przechodzi na spadkobierców „tylko wtedy”, gdy zostało uznane na piśmie albo gdy powództwo zostało wytoczone za życia poszkodowanego. Przedmiotowa cecha, a więc zasadnicza niedziedziczność, jest z kolei charakterystyczna dla praw wskazanych w art. 922 § 2 k.c., tj. praw ściśle związanych z osobą spadkodawcy.

Poza tym należy zwrócić uwagę na *ratio legis* przepisów regulujących roszczenie o zachówek. Służą one zabezpieczeniu pod względem majątkowym tzw. solidarności międzypokoleniowej i małżeńskiej, która może doznawać uszczerbku w wyniku podjęcia przez spadkodawcę niekorzystnych dla najbliższych członków rodziny rozporządzeń zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Istnienie stosunku małżeństwa oraz pokrewieństwa stanowi zatem warunek *sine qua non* powstania i dalszego istnienia roszczenia o zachówek, natomiast brak wskazanych relacji rodzinnych pozbawia roszczenie o zachówek racji bytu. Aspekt ten został uwzględniony przez ustawodawcę również w ramach analizowanego art. 1002 k.c., który wprawdzie wprowadza wyjątek od obowiązującej w przypadku tego przepisu zasady osobistości, jednak tylko względem osób spełniających wskazane wyżej kryteria, tj. pozostających z pierwszym spadkodawcą w określonym stosunku rodzinno-prawnym. Trafnie zatem zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 8 czerwca 2011 r., że „skoro prawo do

¹⁵ Na zasadniczą niedziedziczność roszczenia o zachówek zwraca również uwagę W. Borysiak, *Dziedziczenie*, s. 357, przyp. 104; odmiennie J. Pietrzykowski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 1988 r.*, III CZP 101/88, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1990, nr 4, s. 471, oraz H. Witczak, *Glosa*, s. 198, przyp. 5, według których roszczenie z tytułu zachowku jest zasadniczo dziedziczne. Z kolei T. Sokołowski, K. Szadkowski, *Kodeks cywilny*, s. 1648, oraz A. Doliwa, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, s. 1938, stoją na stanowisku, że roszczenie o zachówek podlega zasadzie ograniczonej dziedziczności.

zachowku wynika z relacji spadkobiercy z osobami najbliższymi, to dziedziczenie roszczenia z tego tytułu powinno być także oparte na tej samej relacji¹⁶. W związku z tym wypada zauważyć, że roszczenie o zachówek jest roszczeniem o spełnienie świadczenia pieniężnego, któremu nie towarzyszy obowiązek spełnienia świadczenia wzajemnego. Z tego punktu widzenia należy przedmiotowe roszczenie ujmować w kategoriach pewnego przywileju przyznanego określonej grupie osób, który jest o tyle uzasadniony, że znajduje oparcie również w normach konstytucyjnych poświęconych ochronie rodziny¹⁷. Tak rozumiane uprzywilejowanie stanowi dodatkowy argument przemawiający za koncepcją ścisłego związku roszczenia o zachówek z osobą spadkodawcy.

Koncepcja zakładająca ściśle osobisty charakter roszczenia o zachówek ma również swoje uzasadnienie w świetle zasady swobody testowania spadkodawcy i jej ochrony¹⁸. Wynikające z obowiązującej regulacji zachowku ograniczenia swobody testowania sięgają co najmniej 50% majątku spadkodawcy, przy czym punktem odniesienia przy dokonywaniu obliczeń jest nie tylko spadek, lecz także inne składniki majątkowe, które zostały przez ustawodawcę zaliczone do tzw. substratu zachowku. W tym kontekście art. 1002 k.c. należy kwalifikować jako przepis, który dodatkowo ogranicza swobodę testowania. W drodze wyjątku dopuszcza on bowiem dziedziczenie roszczenia, które z chwilą śmierci uprawnionego z uwagi na swój charakter powinno ulec wygaśnięciu. Akcep-

¹⁶ Zob. postanowienie TK z dnia 8 czerwca 2011 r., SK 14/10, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A” 2011, nr 5, poz. 45.

¹⁷ J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe. Zeszyt 2*, Wrocław 1952, s. 427, trafnie zauważa, że zasadą jest, że „nikt nie jest nieograniczonym panem swego majątku i nie może nim wskutek tego dowolnie – z pominięciem swych najbliższych – rozporządzać”. Obecnie takie stwierdzenie jest w pełni uzasadnione w świetle przepisów Konstytucji – por. P. Księżak, *Zachówek*, s. 58, którego zdaniem ograniczenia swobody testowania „znajdujące uzasadnienie w zasadzie ochrony rodziny są dopuszczalne, a nawet konieczne dla realizacji tych zasad”; T. Justyński, *Zrzeczenie się zachowku. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r., P 56/11*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 3, poz. 29, s. 3 i n. Odmiennie O. Nowak, *Ograniczenia*, s. 415.

¹⁸ Swobodę testowania w kontekście art. 1002 k.c. przywołuje również M. Załucki, *Kodeks cywilny*, s. 511 i n. Por. także postanowienie TK z dnia 8 czerwca 2011 r., SK 14/10, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A” 2011, nr 5, poz. 45.

tacja poglądu o nieosobistym charakterze roszczenia o zachówek skutkowałaby ograniczeniem swobody testowania spadkodawcy ze względu na interes osób, których ostateczny katalog byłby definiowany przez samych uprawnionych do zachowku w drodze – mających za przedmiot roszczenie z tytułu zachowku – czynności *inter vivos*. Wprowadzanie przez ustawodawcę ograniczeń dotyczących zasady swobody testowania jest wprawdzie dopuszczalne, jednak katalog beneficjentów takich rozwiązań nie powinien być otwarty, a tym bardziej kształtowany przez samych zainteresowanych.

Argumentów przemawiających za kwalifikacją roszczenia o zachówek jako uprawnienia o charakterze osobistym dostarcza także analiza prawnoporównawcza. Dobrym przykładem w tym względzie jest § 2317 BGB¹⁹, który w przeciwieństwie do obowiązującej *de lege lata* polskiej regulacji wyraźnie stanowi, że roszczenie o zachówek jest zbywalne i dziedziczne, przesądzając o jego nieosobistym charakterze. Nie sposób bowiem uznać roszczenia o zachówek za typowe roszczenie majątkowe nieodbiegające swoim charakterem od innych roszczeń tego rodzaju. Różnice są aż nazbyt oczywiste, stąd też jego wyłączenie z katalogu praw ściśle związanych z osobą spadkodawcy wymagało wprowadzenia przez niemieckiego ustawodawcę szczególnego przepisu w postaci § 2317 BGB. Takiej funkcji, z uwagi na swoją treść, z pewnością nie pełni art. 1002 k.c.

4. Podsumowując, należy stwierdzić, że przepis art. 1002 k.c. jest zgodny z Konstytucją, jak również stanowi regulację spójną i logiczną. Zajęcie takiego stanowiska jest jednak możliwe wyłącznie przy założeniu, że roszczenie o zachówek ma charakter osobisty, przy czym o takiej naturze przedmiotowego roszczenia świadczą przywołane wyżej argumenty. Zakładając natomiast, że przedmiotowe roszczenie nie jest ściśle związane z osobą spadkodawcy, należy dojść do wniosków zgoła odmiennych i podzielić wskazane

¹⁹ Bürgerliches Gesetzbuch z dnia 18 sierpnia 1896 r., BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738. Nieograniczoną możliwość dziedziczenia roszczenia o zachówek przewidywał już nieobowiązujący art. 158 dekretu z dnia 8 października 1946 r. – Prawo spadkowe, Dz.U. z 1946 r. Nr 60, poz. 328.

wyżej wątpliwości formułowane względem art. 1002 k.c. W tym kontekście w pełni ujawnia się rola Sądu Najwyższego, który powinien dokonać takiej wykładni art. 1002 k.c., aby zachować jego zgodność z ustawą zasadniczą. Dopiero przyjęta przez Sąd Najwyższy interpretacja art. 1002 k.c. uwzględniająca osobisty charakter roszczenia o zachówek powinna zostać poddana ocenie Trybunału Konstytucyjnego. W głosowanej uchwale Sąd Najwyższy nie dokonał takiej kwalifikacji, wobec czego można się obawiać, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 1002 k.c. z ustawą zasadniczą pozostaje jedynie kwestią czasu²⁰. Skutkowałoby to jednak dalszym ograniczeniem zasady swobody testowania, co *a priori* należy ocenić krytycznie.

STRESZCZENIE

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2023 r.,
III CZP 125/22

W tezie głosowanej uchwały Sąd Najwyższy przyjął, że roszczenie z tytułu zachowku przechodzi na spadkobiercę osoby uprawnionej do zachowku tylko wtedy, gdy spadkobierca ten należy do osób uprawnionych do zachowku po pierwszym spadkodawcy (art. 1002 k.c.). Uchwała jest kolejnym orzeczeniem, w którym Sąd Najwyższy nie dopuścił do rozszerzenia wskazanego w przepisie art. 1002 k.c. katalogu osób uprawnionych do dziedziczenia roszczenia o zachówek. Tak sformułowane stanowisko Sądu Najwyższego zasługuje na aprobatę. Wątpliwości budzi natomiast uzasadnienie uchwały, w której roszczenie o zachówek nie zostało uznane przez Sąd za prawo o charakterze osobistym. Przy takiej interpretacji należałoby bowiem art. 1002 k.c. uznać za przepis niekonstytucyjny, nie-spójny i nielogiczny. Wbrew stanowisku Sądu Najwyższego tylko wykładnia uwzględniająca ścisły związek roszczenia o zachówek z osobą spadkodawcy pozwala pogodzić treść art. 1002 k.c. z konstytucyjnymi zasadami ochrony prawa dziedziczenia, swobodą testowania i zasadą równości.

Słowa kluczowe: prawo do zachowku; roszczenie o zachówek; dziedziczenie roszczenia o zachówek; osobisty charakter roszczenia o zachówek; swoboda testowania

²⁰ Potwierdzeniem tych obaw są zdania odrębne do postanowienia TK z dnia 19 listopada 2025 r., SK 16/18, OTK ZU A/2026, poz. 16, s. 1 i n.

SUMMARY

Gloss to the resolution of the Supreme Court of 13 April 2023, III CZP 125/22

In the thesis to the resolution under comment, the Supreme Court accepted that a claim resulting from a legitim shall devolve upon an heir of the person entitled to that legitim only if that heir is one of the persons entitled to a legitim from the first deceased (Article 1002 of the Civil Code). The resolution is another decision in which the Supreme Court did not allow the catalogue of persons entitled to inherit a claim resulting from a legitim (indicated in the provision of Article 1002 of the Civil Code) to be expanded. The position of the Supreme Court formulated in this way deserves approval. On the other hand, doubts are raised by the justification of the resolution, in which the claim resulting from the legitim was not recognised by the Court as a right of a personal nature. Indeed, with such an interpretation, Article 1002 of the Civil Code would have to be regarded as an unconstitutional, inconsistent and illogical provision. Contrary to the position of the Supreme Court, only an interpretation taking into account the close connection of the claim resulting from the legitim with the person of the testator allows reconciling the content of Article 1002 of the Civil Code with the constitutional principles of protection of the right of inheritance, freedom of testation and the principle of equality.

Keywords: right to legitim; claim resulting from a legitim; succession of a claim resulting from a legitim; personal nature of a claim resulting from a legitim; freedom of testation

BIBLIOGRAFIA

- Borysiak W., *Dziedziczenie. Konstrukcja prawna i ochrona*, Warszawa 2013.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Wykładowia w orzecznictwie TK. (Wybrane zagadnienia)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2001, nr 1.
- Doliwa A., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023.
- Gwiazdomorski J., *Prawo spadkowe. Zeszyt 2*, Wrocław 1952.
- Justyński T., *Zrzeczenie się zachowku. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r., P 56/11*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 3, poz. 29.
- Kordasiewicz B., w: *System prawa prywatnego*, t. 10: *Prawo spadkowe*, red. B. Kordasiewicz, Warszawa 2015.
- Księżak P., *Glosa do wyroku sądu najwyższego z 28 kwietnia 2010 r., III CSK 143/09*, „Palestra” 2011, nr 7–8.

- Księżak P., *Zachowek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2012.
- Księżak P., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4A: *Spadki*, red. K. Osajda, Warszawa 2019.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Nowak O., *Ograniczenia w dziedziczeniu roszczenia o zachowek – stan aktualny i perspektywy zmian*, w: *Wokół rekodyfikacji prawa cywilnego. Prace jubileuszowe*, red. P. Stec, M. Załucki, Kraków 2015.
- Pietrzykowski J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 1988 r., III CZP 101/88*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1990, nr 4.
- Pogonowski M., *Roszczenie z tytułu zachowku i jego realizacja*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 16.
- Ramus I., *Dziedziczenie roszczenia o zachowek*, w: *Aequitas sequitur legem. Księga jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014.
- Skowrońska-Bocian E., Wierciński J., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki*, red. J. Gudowski, Warszawa 2017.
- Sokołowski T., Szadkowski K., w: *Kodeks cywilny*, t. 3: *Komentarz*, red. M. Gutowski, Warszawa 2022.
- Szpunar A., *Zachowek w polskim prawie spadkowym*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 8.
- Witczak H., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt III CSK 143/09*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 1, <https://doi.org/10.31268/PS.2020.11>.
- Załucki M., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki (art. 922–1087)*, red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2019.

Michał Kołbuc

Uniwersytet Szczeciński

michal.kolbuc@phd.usz.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8756-5471>

Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2023 r., I NSW 70/23

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.027>

Tezy:

1. Mając na względzie rolę, jaką pełnią organizacje, których statutowym celem jest troska o demokrację, poszanowanie praw obywatelskich i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, uzasadnione jest umożliwienie im wyznaczenia osoby, której zadaniem będzie dokonywanie społecznej kontroli przebiegu referendum poprzez odpowiednie stosowanie w tym zakresie art. 103c Kodeksu wyborczego (obserwator społeczny referendum).
2. Sąd Najwyższy nie posiada uprawnień do prowadzenia kontroli uchwały zarządzającej referendum, w tym do kontroli postawionych pytań referendalnych. Stanowiłoby to oczywistą ingerencję Sądu Najwyższego w konstytucyjne kompetencje Sejmu RP i Prezydenta RP.

1. Wprowadzenie. Stan faktyczny sprawy

W dniu 25 września 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) podjęła uchwałę nr 211/2023 w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.¹

W dniu 2 października 2023 r., w trybie art. 161a § 1 Kodeksu wyborczego² w zw. z art. 92 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym³, podmiot, o którym mowa w art. 48 ust. 1 u.r.o., wniósł skargę na wskazaną wyżej uchwałę PKW. Skarżący postawił szereg zarzutów pod adresem zaskarżonej uchwały Komisji. Do najważniejszych z nich niewątpliwie należy zaliczyć te, które dotyczą następujących zagadnień: podnoszonego przez PKW braku prawnej możliwości wyznaczenia obserwatorów społecznych w związku z zarządzonym referendum ogólnokrajowym oraz naruszenia art. 20 u.r.o. w zakresie, w jakim Sejm RP miałby nie być władny uchwalić takiej treści karty do głosowania w referendum, jaką uchwalił, tj. możliwości dokonania sądowej kontroli w tym zakresie przez Sąd Najwyższy.

Państwowa Komisja Wyborcza w swoim stanowisku przedstawionym dnia 4 października 2023 r. wniosła o odrzucenie skargi jako nieuprawnionej, wskazując, że jest to skarga pochodząca od podmiotu nieuprawnionego do jej wniesienia. Państwowa Komisja Wyborcza zgłaszała zarzut braku legitymacji procesowej skarżącego, z ostrożności zaś, na wypadek przyjęcia przez Sąd Najwyższy, że skarżący posiada legitymację do złożenia skargi, PKW wniosła o jej oddalenie.

¹ M.P. z 2023 r. poz. 1079; dalej: Wytyczne.

² Ustawa z dnia 11 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 2508; dalej: k.w.

³ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 574; dalej: u.r.o.

Postanowieniem z dnia 5 października 2024 r. Sąd Najwyższy wypowiedział się w przedmiocie tej skargi, wskazując, że co prawda ustawa o referendum ogólnokrajowym nie reguluje samodzielnie statusu społecznych obserwatorów wyborów, ale zgodnie z art. 92 u.r.o. odsyła w tym zakresie do przepisów Kodeksu wyborczego, który w art. 103c § 1 k.w. ustanawia instytucję społecznych obserwatorów wyborów.

2. Wytoczne PKW i skarga na uchwałę PKW

Państwowa Komisja Wyborcza zgodnie z art. 157 § 1 k.w. jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. Takie uregulowanie pozycji prawnej PKW jest znane w zasadzie już od czasu uchwalenia Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1991 r.⁴ Ustawowe umocowanie PKW znajduje oparcie w zadaniach wyznaczanych Komisji przez Kodeks wyborczy, a wcześniej przez właściwe Ordynacje wyborcze. Przede wszystkim zaś – biorąc pod uwagę obowiązek sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego – dzięki ciągłości działania PKW sprawowany przez nią nadzór również można określić mianem stałego, co stanowi niewątpliwie czynnik wpływający na jego efektywność. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje problem konstytucjonalizacji PKW. Obowiązująca Konstytucja RP, mimo czynionych ku temu prób, nie objęła konstytucjonalizacją centralnego organu wyborczego. Problematyka ta nie jest nowa. Zajmowały się nią podkomisja redakcyjna oraz Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego w latach 1994–1995, znane są więc ogólne argumenty przemawiające za konstytucyjnym zakotwiczeniem PKW. Niestety, należy wskazać na widoczny pośpiech w zajmowaniu się tym zagadnieniem i dość pobieżne jego procedowanie, w zasadzie pozbawione pogłębionych analiz⁵.

⁴ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1991 r. Nr 59, poz. 252; dalej: Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 1991 r.

⁵ Biuletyn XI Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 348–351; Biuletyn XXVI Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 348–351.

W doktrynie obecny jest pogląd, zgodnie z którym konstytucyjne umocowanie Państwowej Komisji Wyborczej nadzorującej przestrzeganie prawa wyborczego, w tym realizację czynnego i biernego prawa wyborczego, oraz idące za tym uniezależnienie Komisji od władzy wykonawczej doprowadziłyby do utrwalenia demokratycznego systemu wyborczego, co znacznie utrudniłoby, a wręcz uniemożliwiłoby manipulacje kształtem, składem i zadaniami PKW czynione w drodze ustawy zwykłej⁶.

Zgodnie z art. 161 § 1 k.w. Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Jak wskazuje się w doktrynie prawa wyborczego⁷, wytyczne stanowią podstawowy i typowy środek nadzoru stosowany w zhierarchizowanych strukturach organizacyjnych. Do takich struktur

tucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 71–79.

⁶ Szeroko o potrzebie konstytucjonalizacji PKW m.in. K. Rydel, M.P. Kaczmarczyk, *Niezależność polskiej administracji wyborczej – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 4; A. Daniluk, *O potrzebie konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej – wybrane zagadnienia*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 2; K. Rydel, *Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.*, w: *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. M. Zubik, J. Podkowiak, Warszawa 2021; M. Ekiert, K. Lorentz, *Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, Warszawa 2014; S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, w: *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007; F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005; idem, *Udział sędziów w organach wyborczych*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2002.

⁷ A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 161*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Warszawa 2018, Lex.

niewątpliwie należy zaliczyć system administracji wyborczej, na czele której stoi Państwowa Komisja Wyborcza⁸. Celem wydawania wytycznych jest zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego. W literaturze podkreśla się, że przyznanie PKW kompetencji do wydawania wiążących wytycznych ma również służyć podkreśleniu samodzielności organów wyborczych i ich niezależności od władzy wykonawczej. Należy przy tym wskazać, że moc wiążąca tych wytycznych znajduje swoje potwierdzenie w art. 161 § 2 k.w. poprzez uczynienie z nich kryterium oceny legalności uchwał organów wyborczych niższego szczebla⁹.

⁸ Organom centralnym w systemie administracji wyborczej przypisuje się szczególną rolę. Ich zadaniem jest z jednej strony koordynowanie działań podległych podmiotów (organów wyborczych i wyborczego aparatu pomocniczego), a z drugiej sprawowanie szeroko rozumianego nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez uczestników procesu wyborczego. Należyte wykonywanie tak określonych zadań przez centralne organy wyborcze (w Polsce przez Państwową Komisję Wyborczą) powinno opierać się na zasadzie legalizmu i zasadzie rzetelności, transparentności i obiektywizmu. Niezwykle istotne w tym kontekście pozostaje zagadnienie dotyczące tego, jakimi kompetencjami – przyznanymi w ramach przepisów powszechnie obowiązującego prawa – dysponują te organy. Funkcjonowanie organów wyborczych bardzo silnie związane jest z realizacją zasady wolnych wyborów, przez niektórych badaczy uważanej za naczelną zasadę rządzącą procesem wyborczym – zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s.v. Państwowa Komisja Wyborcza; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 36–37; J. Elklit, *Is the degree of electoral democracy measureable? Experience from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal*, w: *Defining and measuring democracy*, red. D. Deetham, London 1994, s. 93; J. Elklit, *Free and fair elections*, w: *International encyclopedia of elections*, red. R. Rose, London 2000, s. 130–134; M. Gapski, *Treść zasady wolnych wyborów*, w: *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 171–173; A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 9–10; M. Święcki, *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, w: *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 167–169; A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów. Kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 54.

⁹ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, op.cit., s.v. wytyczne PKW; A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020, Legalis.

W odróżnieniu od wytycznych wyjaśnienia PKW są aktami wykładni prawa i nie są wiążące, niemniej jednak ze względu na szczególną pozycję Komisji¹⁰, która jak już wyżej zaznaczono – zgodnie z art. 157 § 1 k.w. – jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów, przypisuje się im duże znaczenie merytoryczne¹¹.

W tym zakresie należy zasygnalizować, że PKW nie ma kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Wiążące wytyczne Komisji mogą być natomiast zaliczane do przepisów prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP¹². Państwowa Komisja Wyborcza korzysta z przyznanych jej kompetencji i wydaje akty zawierające normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym odnoszące się do organizacji i przeprowadzenia wyborów. Ich adresatami są rzecz jasna również podmioty spoza katalogu zawartego w art. 161 § 1 k.w. Ferdynand Rymarz wskazuje wśród nich m.in. wszystkich wyborców, kandydatów ubiegających się o elekcję czy komitety wyborcze¹³.

Zgodnie z art. 161a § 1 k.w. pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW w sprawach, o których mowa w art. 161 § 1 k.w. Skargę wnosi się w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały PKW. Zgodnie z art. 9 § 1 k.w. dla ustalenia zachowania terminu bierze się pod uwagę dzień złożenia skargi w Sądzie Najwyższym. Skarga jest wolna od opłat sądowych i administracyjnych (art. 6 k.w.). Co do zasady wniesienie skargi wstrzymuje wykonanie zaskarżonej

¹⁰ A. Sokala, *Administracja wyborcza*, s. 65–66.

¹¹ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, op.cit., s.v. *wyjaśnienia PKW*; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 55; K. Skotnicki, *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, w: *Problemy konstytucyjne. Prawo wyborcze*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015, s. 28–44.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

¹³ F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wniośki de lege ferenda)*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 250 i n.

uchwały w zakresie, w jakim skarga została wywiedziona, jednakże jeżeli do dnia wyborów pozostało mniej niż 7 dni, wówczas wniesienie skargi nie powoduje wstrzymania wykonania uchwały, chyba że Sąd Najwyższy postanowi inaczej. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w postępowaniu nieprocesowym w terminie 7 dni, który to termin jest terminem instrukcyjnym. Zapadłe orzeczenie podlega doręczeniu pełnomocnikowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej. Od wydanego postanowienia nie przysługuje środek prawny. Jeżeli Sąd Najwyższy uwzględni skargę, wówczas Komisja obowiązana jest do niezwłocznego uchylenia zaskarżonej uchwały lub jej zmiany w zakresie, w jakim wynika to z wydanego orzeczenia¹⁴.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że przepis art. 161a k.w. został dodany do Kodeksu wyborczego wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej k.w. z dnia 11 stycznia 2018 r.¹⁵ Wprowadzone rozwiązanie spotkało się w doktrynie, co do zasady, z pozytywną oceną¹⁶. Wskazywano, że adresatami wytycznych i wyjaśnień nie są wyłącznie organy administracji wyborczej, ale również uczestnicy rywalizacji wyborczej, a ponadto mogą one mieć realny wpływ na realizację praw wyborczych obywateli¹⁷. Jak zauważa się w doktrynie, chociaż przyczyna wprowadzenia takiej regulacji do Kodeksu wyborczego nie została *explicite* wyjaśniona, to ma ono znajdować uzasadnienie w ogólnych założeniach, które stały za nowelizacją k.w. ze stycznia 2018 r., tj. rozszerzeniu zakresu społecznej kontroli nad procesem wyborczym¹⁸.

¹⁴ A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 161a*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. K. Skłodowski, A. Rakowska-Trela, Warszawa 2018, Lex; szerzej o skardze z art. 161a k.w.: A. Pyrzyńska, *Zaskarżalność uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 161a Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 2022, t. 171, nr 4.

¹⁵ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.).

¹⁶ A. Pyrzyńska, *Zaskarżalność uchwał*, s. 126.

¹⁷ A. Rakowska-Trela, op.cit.

¹⁸ A. Pyrzyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019, Legalis.

3. Legitymacja procesowa do wniesienia skargi

Stanowisko PKW wyrażone dnia 4 października 2023 r. w zakresie, w jakim podnoszono, że po stronie skarżącego występuje brak legitymacji procesowej do złożenia skargi na uchwałę PKW, nie jest prawidłowe. Należy wskazać, co podkreślał już Sąd Najwyższy w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że prawo do zaskarżenia uchwały PKW w przedmiocie wytycznych przysługuje podmiotowi uprawnionemu do udziału w kampanii referendalnej¹⁹. Skarżący jest bowiem podmiotem uprawnionym do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, o którym mowa w art. 48 u.r.o. Należy przy tym uwzględnić okoliczność, którą podkreślał Sąd Najwyższy, a mianowicie: „biorąc pod uwagę znaczenie zarówno procesu wyborczego, jak i referendalnego dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, przyjąć więc należy, że odesłanie zawarte w ustawie o referendum ogólnokrajowym do przepisów Kodeksu wyborczego obejmuje również prawo do wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na uchwałę Komisji”²⁰.

Zapewnienie przejrzystości procedur wyborczych jest obowiązkiem współczesnego państwa demokratycznego, podobnie jak realizacja jego najlepiej pojętego interesu, ponieważ w ten właśnie sposób potwierdza ono swój charakter. Zakwestionowanie poprawności, tj. prawidłowości i legalności, owych procedur może w ostateczności prowadzić do zakwestionowania demokratycznego charakteru samego państwa. Dlatego, co słusznie zresztą podnosi Sąd Najwyższy w najnowszych judykatach, mając na uwadze zasadę prokonstytucyjnej wykładni ustawy, wobec faktu, że ustawa o referendum ogólnokrajowym nie reguluje skarg na uchwały Komisji, należy przyjąć, że w przypadku referendum ogólnokrajowego prawo

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 7 września 2023 r., I NSW 14/23, Lex nr 3601511; postanowienie SN z dnia 7 września 2023 r., I NSW 15/23, Lex nr 3601512 z glosą A. Pyrzyńskiej; A. Pyrzyńska, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 1, s. 305–317; postanowienie SN z dnia 5 października 2023 r., I NSW 69/23, Lex nr 3610467.

²⁰ Postanowienie SN z dnia 7 września 2023 r., I NSW 14/23, Lex nr 3601511.

wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW przysługuje również podmiotom uprawnionym, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.r.o. Analiza stanu faktycznego przedmiotowej sprawy prowadzi do wniosku, że skarżący jest jednym z podmiotów, o którym mowa w art. 48 ust. 1 u.r.o., i z tego względu posiada on legitymację procesową do wywiedzenia skargi na uchwałę PKW. Autor w pełni podziela ten pogląd, czego konsekwencją jest ocena, że skargę w tej sprawie wniósł podmiot do tego uprawniony, tj. posiadający do tego stosowną legitymację procesową czynną.

4. Obserwatorzy społeczni w referendum ogólnokrajowym

Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.r.o. w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. W zakresie zarzutu skarżącego co do punktu 15 Wytycznych, który zdaniem PKW nie przewiduje możliwości ustanawiania społecznych obserwatorów w toku referendum, skarżący słusznie podnosił, iż mimo że ustawa o referendum ogólnokrajowym wprost nie przewiduje takiej możliwości, to nie można przy tym pomijać faktu, że zgodnie z przytoczonym wyżej przepisem ustawy w sprawach nieuregulowanych przez u.r.o. stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego. Należy przy tym zaznaczyć, że w zakresie, w jakim regulacje zawarte w obu tych ustawach dotyczą społecznej kontroli głosowania, nie są w pełni tożsame. Przede wszystkim wskazania wymaga, że *de lege lata*, zgodnie z art. 103a k.w., Kodeks wyborczy w swoich regulacjach przewiduje instytucję mężów zaufania, których mogą wyznaczać pełnomocnicy wyborczy lub osoby przez nich upoważnione, oraz instytucję społecznych obserwatorów, których z kolei, zgodnie z art. 103c k.w., mogą wyznaczać zarejestrowane w Rzeczypospolitej Polskiej stowarzyszenia i fundacje, uznające za swój cel statutowy troskę o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Jak stanowi art. 103c § 2 k.w., do obserwatorów społecznych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego

dotyczące mężów zaufania. Wyjątki w tym zakresie stanowią normy z art. 103aa, art. 103b § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 103ba k.w.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.r.o. podmioty uprawnione, o których mowa w art. 48 u.r.o., albo upoważnione przez nie osoby mogą wyznaczyć po jednym mężu zaufania i jego zastępcy do każdej komisji obwodowej w celu obserwacji przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące mężów zaufania stosuje się odpowiednio, a do zastępcy męża zaufania stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące męża zaufania. Zatem *de lege lata*, co już sygnalizowano, ustawa o referendum ogólnokrajowym nie przewiduje instytucji obserwatorów społecznych. Z kolei, co słusznie zauważył Sąd Najwyższy, katalog podmiotów mogących wyznaczyć mężów zaufania przy referendum ogólnokrajowym jest zdecydowanie szerszy niż w przypadku wyborów parlamentarnych.

Niezależnie od przytoczonej wyżej treści art. 19 ust. 1 u.r.o., jak już wcześniej wspomniano, ustawa ta zawiera normę odsyłającą do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych ustawą przepisów Kodeksu wyborczego (art. 92 ust. 1 u.r.o.). Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. c u.r.o. podmiotami uprawnionymi do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych („podmioty uprawnione”) są stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne, które prowadzą działalność związaną z przedmiotem referendum, a działalność ta mieści się w zakresie ich celów statutowych. Nie można więc wykluczyć, że stowarzyszenia lub fundacje, o których stanowi przytoczony przepis i które w kręgu swoich celów statutowych będą miały troskę o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, nie zyskają statusu podmiotu uprawnionego tylko z tego względu, że nie prowadzą działalności związanej z samym przedmiotem referendum. Skutkiem opisanej sytuacji będzie to, że takie podmioty nie będą mogły – na podstawie normy z art. 19 ust. 1 u.r.o. – wyznaczyć mężów zaufania. Biorąc pod uwagę rolę, jaką współcześnie odgrywają takie stowarzyszenia i fundacje, jak również fakt, że to w interesie władzy publicznej powinna być troska o przejrzystość prowadzonych procedur wyborczych, w tym ich przeprowadzanie i ustalanie wyników głosowania, taka sytuacja nie może spotkać się ze zgodą. W ocenie

autora Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu słusznie przyjął, że jako w pełni uzasadnione jawi się umożliwienie takim podmiotom wyznaczenia osoby, której rolą będzie społeczna kontrola przebiegu referendum, czyli obserwatora społecznego referendum, w drodze odpowiedniego stosowania art. 103c k.w.

Należy mieć przy tym na uwadze, z czym w praktyce mieliśmy do czynienia w przypadku wyborów parlamentarnych w 2023 r., a na co zresztą wskazuje Sąd Najwyższy w komentowanym postanowieniu, że istnieje przecież możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego tego samego dnia, w którym odbywają się wybory do Sejmu i Senatu RP. Jak stanowi art. 90 ust. 1 u.r.o., głosowanie w referendum przeprowadzane jest w obwodach głosowania utworzonych dla wyborów do Sejmu i Senatu RP i na podstawie spisów wyborców sporządzonych na potrzeby tych wyborów, a zadania komisarzy wyborczych i obwodowych komisji wyborczych wykonują odpowiednio okręgowe i obwodowe komisje wyborcze powołane do przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu RP. Mając zatem na uwadze tę okoliczność, należy wskazać, że *de facto* ta sama komisja wyborcza wykonuje czynności związane z przeprowadzeniem wyborów i referendum ogólnokrajowego. Dlatego też, jak słusznie przyjął Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu, przyznanie podmiotom, o których mowa w art. 103 § 1 k.w., możliwości wyznaczania obserwatorów społecznych do obserwowania przebiegu referendum ogólnokrajowego stanowi istotne ułatwienie. Przekonująca jest w tym zakresie argumentacja przedstawiona przez Sąd Najwyższy, w tym uzasadnienie funkcjonalne, tj. że ta sama osoba będzie mogła zostać wyznaczona przez dane stowarzyszenie lub fundację jako obserwator społeczny w odniesieniu do przeprowadzanych wyborów oraz referendum ogólnokrajowego.

5. Dopuszczalność sądowej kontroli uchwały o zarządzeniu referendum

W skardze zawarto wniosek o uchylenie punktu 49 podpunkt 3 Wytycznych, który przewiduje wydawanie wyborcom kart do gło-

sowania w referendum. Jako uzasadnienie tego wniosku podniesiono, że PKW, przyjmując zaskarżoną uchwałę, naruszył art. 20 u.r.o. Na poparcie swojego stanowiska skarżący argumentował, że jego zdaniem Sejm RP nie był władny uchwalić takiej treści karty do głosowania w referendum, jaką uchwalił. Sąd Najwyższy uznał, że zarzuty zawarte w skardze, sprowadzające się *de facto* do podważenia przeprowadzenia referendum w dniu wyborów i kwestionowania treści sformułowanych pytań referendalnych, nie mogą spotkać się z akceptacją, są bowiem nietrafne.

Zgodnie z art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, które ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent RP za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Dla porządku wywodu warto w tym miejscu wskazać, że przytoczony przez skarżącego przepis art. 20 u.r.o. zawiera regulację dotyczącą karty do głosowania, która precyzuje, jakie elementy i treści zamieszczane są na karcie do głosowania w referendum ogólnokrajowym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.r.o. na urzędowej karcie do głosowania umieszcza się: oznaczenie rodzaju, podmiotu zarządzającego oraz daty referendum (pkt 1), pytanie lub warianty rozwiązania sprawy poddanej pod referendum (pkt 2) oraz informację o sposobie głosowania (pkt 3). Jak stanowi art. 20 ust. 2 u.r.o., na karcie do głosowania mogą zostać zamieszczone wyjaśnienia dotyczące przedmiotu referendum. Treść takich wyjaśnień jest ustalana przez podmiot zarządzający referendami. Jeżeli referendum polega na udzieleniu odpowiedzi na postawione pytanie, to na karcie do głosowania umieszcza się wyrazy „tak” i „nie”, jeżeli zaś na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązania, to przy każdym z nich zamieszcza się po lewej stronie stosowny numer tego wariantu (art. 20 ust. 3 u.r.o.). Rzecz jasna w przypadku poddawania pod referendum więcej niż jednej sprawy na karcie do głosowania zamieszcza się kolejno wszystkie postawione pytania lub zaproponowane warianty rozwiązania, o czym wprost stanowi art. 20 ust. 4 u.r.o. Normy zawarte w ust. 5

i 6 przytoczonego przepisu ustawy są w istocie normami regulującymi techniczne zagadnienia dotyczące karty do głosowania w referendum. Zgodnie z art. 20 ust. 5 u.r.o. karta do głosowania może być zadrukowana tylko po jednej stronie, a nadto na karcie do głosowania znajduje się nadruk pieczęci Państwowej Komisji Wyborczej oraz oznaczenie miejsca, w którym powinien znajdować się odcisk pieczęci obwodowej komisji wyborczej. Jak stanowi art. 20 ust. 6 u.r.o., wzór karty do głosowania, zasady drukowania oraz przekazywania kart do komisji obwodowych, jak również wzory nakładek na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a ustala w drodze uchwały Państwowa Komisja Wyborcza²¹.

Ponadto, na co słusznie wskazywał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu komentowanego orzeczenia, demokratyczny charakter państwa urzeczywistnia się w formach przedstawicielskich, jak i przez referendum, a zasady demokratyzmu i zwierzchnictwa narodu należą do podstawowych zasad konstytucyjnych określających tym samym tożsamość porządku konstytucyjnego RP. Sąd Najwyższy przywołał w tym zakresie poglądy wyrażane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²², które autor w pełni popiera. Słusznie przy tym Sąd Najwyższy wskazuje, że instytucja referendum ogólnokrajowego, obok wyborów i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zapewnia partycypację obywateli w życiu publicznym i jest wyrazem realizacji przynależnych im konstytucyjnych praw.

Podstawą prawną przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego jest przepis art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a zgodnie z art. 125 ust. 5 Konstytucji RP zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa – ustawa o referendum ogólnokrajowym i stosowane odpowiednio przez pryzmat art. 92 ust. 1 u.r.o. przepisy Kodeksu wyborczego. Zgodnie z art. 62 ust. 1 u.r.o. Sejm w uchwale o zarządzeniu referendum ustala treść pytań lub wariantów rozwiązania

²¹ W referendum ogólnopolskim przeprowadzonym 15 października 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza wydała uchwałę nr 152/2023 z dnia 4 września 2023 r. w sprawie wzorów karty do głosowania oraz nakładki na kartę do głosowania sporządzoną w alfabecie Braille'a w referendum ogólnokrajowym zarządzonym na dzień 15 października 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1031).

²² Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, i z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, Lex nr 658222.

w sprawie poddanej pod referendum. Jak stanowi art. 62 ust. 2 u.r.o., szczegółowy tryb podejmowania przez Sejm RP uchwały o zarządzeniu referendum, jak również rozpatrywania wniosków o poddaniu pod referendum określonej sprawy, z którymi występują Senat, Rada Ministrów lub obywatele (art. 61 ust. 1 u.r.o.), określa regulamin Sejmu RP. Ustalenie treści karty do głosowania przez Sejm reguluje art. 67 Regulaminu Sejmu RP²³. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP projekt uchwały opracowany przez komisję na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 65 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP²⁴, w części dotyczącej treści karty do głosowania nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań. Jak stanowi art. 67 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP, w przypadkach określonych w art. 67 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP Marszałek Sejmu nie poddaje pod głosowanie poprawek – w tym również tych pochodzących od wnioskodawcy – albo wniosków mniejszości zmieniających zakres przedmiotowy wniosku lub merytoryczną treść pytań bądź wariantów rozwiązań. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.r.o. uchwała Sejmu RP lub postanowienie Prezydenta RP o zarządzeniu referendum zawiera: wskazanie podstawy prawnej zarządzenia referendum (pkt 1), treść pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum (pkt 2), termin przeprowadzenia referendum (pkt 3), kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum (pkt 4). Nadto, co też słusznie podkreślił Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu, dopuszczalność tego, by referendum zostało przeprowadzone w tym samym dniu co wybory do Sejmu i Senatu RP, wynika wprost z przepisu art. 90 u.r.o.²⁵

²³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990), dalej: Regulamin Sejmu RP.

²⁴ Zgodnie z art. 65 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP Sejm rozpatruje wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego przedstawiony przez podmioty wskazane w ustawie.

²⁵ Warunki i zasady przeprowadzania referendum ogólnokrajowego wraz z wyborami do Sejmu i do Senatu RP lub wyborami Prezydenta RP zostały szczegółowo określone w art. 90 ust. 1 u.r.o. Z punktu widzenia niniejszego tekstu zasadne jawi się podkreślenie, że głosowanie przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych dla właściwych wyborów i na podstawie spisów

Mając na uwadze treść przytoczonych przepisów, należy wskazać, że z żadnego z nich nie wynika uprawnienie Sądu Najwyższego do kontroli uchwały Sejmu RP, na mocy której zostaje zarządzane referendum ogólnokrajowe, w tym Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do przeprowadzania kontroli pytań referendalnych. W oczywisty sposób takie działanie stanowiłoby wkroczenie w przyznane przez Konstytucję RP kompetencje przynależne Sejmowi RP i Prezydentowi RP. W tym zakresie Sąd Najwyższy słusznie podnosi w treści uzasadnienia komentowanego orzeczenia, że ze względu na zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą generalną jest szeroki podział władzy. Należy przez to rozumieć, że sądy sprawujące w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie mogą wkraczać w wyłączne kompetencje organów władzy ustawodawczej czy wykonawczej, w szczególności gdy wynikają one – tak jak prawo zarządzania referendum – wprost z norm konstytucyjnych (*vide* art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Sąd Najwyższy słusznie wskazuje, że wszelka sądowa kontrola decyzji, czynności i procedur, jakie podejmują inne organy państwa, musi znajdować swoją podstawę w przepisach prawa. Jest to oczywisty wniosek płynący z wykładni art. 7 Konstytucji RP, statuującego zasadę legalizmu nazywaną również zasadą praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie²⁶, prawo powinno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruując ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe). Warto w tym zakresie wskazać również na to, co podkreślają Elżbieta Moraw-

wyborców sporządzonych dla tych wyborów (art. 90 ust. 1 pkt 1 u.r.o.), o czym była już mowa we wcześniejszej części glosy, jak również że zadania komisarzy wyborczych i komisji obwodowych wykonują odpowiednio okręgowe i obwodowe komisje wyborcze powołane do przeprowadzenia właściwych wyborów (art. 90 ust. 1 pkt 2 u.r.o.).

²⁶ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 7, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, Lex.

ska²⁷ i Waldemar Wołpiuk²⁸, że legalizm, utożsamiany z praworządnością w jej aspekcie formalnym, mieści się *implicite* w formule państwa prawnego²⁹. Dlatego zasadę legalizmu należy poczytywać za elementarną zasadę każdego systemu prawnego bez względu na jej treść. Każdy system prawny musi zakładać jej obowiązywanie, a dopuszczanie do łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania³⁰. Z brzmienia art. 7 Konstytucji RP wynika więc *explicite* ustrojowa zasada prawna legalizmu nakładająca określone obowiązki zarówno na organy władzy publicznej stosujące prawo (m.in. sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy), jak i te, które je tworzą, zresztą na podstawie odpowiednich przepisów kompetencyjnych, proceduralnych i materialnych³¹. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń, w którym wyraźnie wskazano, że obowiązkiem każdego organu władzy publicznej jest działanie na podstawie i w granicach prawa, obowiązkiem prawodawcy (najczęściej ustawodawcy) zaś jest określenie zarówno podstaw, jak i granic działania organów władzy³². W kontekście niniejszej sprawy trzeba również podkreślić, że niezależnie od bezpośredniego działania jako konstytucyjna zasada ustrojowa przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi niezwykle ważną dyrektywę interpretacyjną, według której wykładnia przepisów kompetencyjnych powinna być ścisła. Ponadto w stosunku do organów władzy publicznej nie powinna być stosowana zasada, że co nie jest zakazane, jest im dozwolone.

²⁷ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 27–28.

²⁸ W.J. Wołpiuk, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 213–214.

²⁹ Tak samo relacje między tymi zasadami postrzega Trybunał Konstytucyjny – zob. wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., K 23/12, Lex nr 1548281.

³⁰ Wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, Lex nr 804400.

³¹ M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, Lex.

³² Postanowienie TK z dnia 9 maja 2005 r., Ts 216/04, Lex nr 195291.

A contrario należy raczej stosować zasadę odwrotną – co nie jest im dozwolone, jest zakazane³³.

6. Podsumowanie

Konkludując powyższe rozważania, Sąd Najwyższy z uwagi na brak stosownej normy prawnej w tym zakresie nie jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli uchwały Sejmu RP zarządzającej referendum ogólnokrajowe, w tym również nie jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli postawionych pytań referendalnych. W oczywisty sposób stanowiłoby to bowiem ingerencję w przyznane przez Konstytucję RP kompetencje Sejmu RP i Prezydenta RP do zarządzania referendum. Stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu w pełni zasługuje zatem na aprobatę.

Z czysto funkcjonalnego punktu widzenia należy również zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy, że skoro skarga podmiotu ją wnoszącego w trybie art. 161a § 1 k.w. w zw. z art. 92 ust. 1 u.r.o. dotyczy wytycznych uchwalonych przez PKW w uchwale nr 211/2023, to kontrolą sądową nie może zostać objęta prawidłowość zarządzenia referendum ogólnokrajowego, a tym bardziej treść pytań referendalnych. Wniosek przeciwny prowadziłby do tego, że Sąd Najwyższy orzekałby niejako ponad skargę, tj. co do kwestii pozostających poza zakresem kontroli, do której jest w ramach tego postępowania uprawniony. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu orzeczenia słusznie podnosi, że ostatecznie to osoby uprawnione do udziału w referendum zdecydują o jego wyniku. Z całą pewnością, co w pełni popiera autor, nie jest zadaniem Sądu Najwyższego zarówno w postępowaniu zainicjowanym skargą na wytyczne PKW, jak i w każdym innym, aby pod pozorem sądowej kontroli wkraczać w kompetencje organów innych władz i próbować niejako je „przejmować”. W tym zakresie orzeczenie wydane przez Sąd Najwyższy jest prawidłowe.

³³ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, Lex nr 54068.

STRESZCZENIE

Głosa do postanowienia Sądu Najwyższego
z dnia 5 października 2023 r., I NSW 70/23

Komentowane orzeczenie stanowi wynik postępowania przed Sądem Najwyższym zainicjowanego wskutek wniesienia skargi na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej nr 211/2023 w przedmiocie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu i Senatu RP oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r. Autor dokonuje analizy zapadłego orzeczenia, jego motywów oraz argumentacji powołanej przez Sąd Najwyższy. Poruszane problemy prawne koncentrują się wokół prawnej dopuszczalności ustanowienia społecznego obserwatora referendum poprzez odpowiednie stosowanie procedury referendalnej przepisów Kodeksu wyborczego. W głosie autor zajmuje się również zagadnieniem możliwości dokonywania przez Sąd Najwyższy kontroli uchwały zarządzającej referendum, w tym kontroli pytań referendalnych w kontekście konstytucyjnie określonych kompetencji Sejmu RP i Prezydenta RP. Autor w swojej pracy zastosował metodę formalno-dogmatyczną oraz dokonał przeglądu i analizy zarówno dorobku doktryny prawa wyborczego, jak i orzecznictwa sądowego.

Słowa kluczowe: referendum ogólnokrajowe; społeczna kontrola referendum; kontrola pytań referendalnych; uchwała PKW; skarga na wytyczne PKW

SUMMARY

Gloss to the decision of the Supreme Court of October 5, 2023,
I NSW 70/23

The commented judgment is the result of proceedings before the Supreme Court initiated as a result of a complaint against the resolution of the National Electoral Commission No. 211/2023 regarding guidelines for district electoral commissions regarding the tasks and mode of preparation and conduct of voting in voting districts established in the country in elections to the Sejm and Senate of the Republic of Poland and in the national referendum ordered for October 15, 2023. The author analyzes the ruling, its motives, and argumentation appointed by the Supreme Court. The legal issues raised focus on the legal admissibility of appointing a social observer of the referendum by appropriately applying the

provisions of the Electoral Code to the referendum procedure. In the commentary, the author also deals with the issue of the Supreme Court's ability to review the resolution ordering the referendum, including review of referendum questions in the context of the constitutionally defined competences of the Sejm of the Republic of Poland and the President of the Republic of Poland. In his work, the author used the formal-dogmatic method and reviewed and analyzed both the achievements of the electoral law doctrine and court jurisprudence.

Keywords: national referendum; social control of the referendum; control of referendum questions; resolution of the National Electoral Commission; complaint about the National Electoral Commission's guidelines

BIBLIOGRAFIA

- Daniluk A., *O potrzebie konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej – wybrane zagadnienia*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2022, nr 2.
- Ekiert M., Lorentz K., *Rola Państwowej Komisji Wyborczej w systemie kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych*, Warszawa 2014.
- Elklit J., *Free and fair elections*, w: *International encyclopedia of elections*, red. R. Rose, London 2000.
- Elklit J., *Is the degree of electoral democracy measureable? Experience from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal*, w: *Defining and measuring democracy*, red. D. Deetham, London 1994.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 7*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Gapski M., *Treść zasady wolnych wyborów*, w: *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Jaworski S.J., *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, w: *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.

- Kisielewicz A., Zbieranek J., *Komentarz do art. 161*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Warszawa 2018.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Pyrzyńska A., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 7 września 2023 r., sygn. akt I NSW 15/23*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 1.
- Pyrzyńska A., *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2020, Legalis.
- Pyrzyńska A., *Zaskarżalność uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 161a Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 2022, t. 171, nr 4.
- Rakowska-Trela A., *Komentarz do art. 161a*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. K. Składowski, A. Rakowska-Trela, Warszawa 2018.
- Rydel K., *Uwagi na temat niezależności Państwowej Komisji Wyborczej po zmianach wprowadzonych w 2018 r.*, w: *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. M. Zubik, J. Podkowiak, Warszawa 2021.
- Rydel K., Kaczmarczyk M.P., *Niezależność polskiej administracji wyborczej – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Acta Iuris Stetiniensis” 2023, nr 4.
- Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Rymarz F., *Udział sędziów w organach wyborczych*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2002.
- Skotnicki K., *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, w: *Problemy konstytucyjne. Prawo wyborcze*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Święcki M., *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, w: *Iudices electionis custodes*

(sędziowie kustoszami wyborów). *Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.

Wołpiuk W.J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, red. J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, Warszawa 2012.

Zubik M., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.

Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów. Kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „*Studia Wyborcze*” 2006, t. 1.

STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA

RECENZENCI

tom XXXVI/tom XXXVII

2025

1. Dr hab. Maciej de Abgaro Zachariasiewicz, prof. ALK, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie
2. Dr Iga Bałos-Stoczewska, Uniwersytet Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie
3. Dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
4. Dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
5. Dr Krzysztof Cień, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
6. Dr Marta Czakowska, Akademia Kujawsko-Pomorska w Bydgoszczy
7. Dr Diana Dajnowicz-Piesiecka, Uniwersytet w Białymstoku
8. Prof. dr hab. Rafał Dowgier, Uniwersytet w Białymstoku
9. Dr Marcin Drewek, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
10. Dr hab. Urszula Drozdowska, prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku
11. Dr hab. Adam Dyrda, prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński
12. Dr Magdalena Dziedzic, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie
13. Dr Maciej Etel, Uniwersytet w Białymstoku
14. Prof. dr hab. Elżbieta Feret, Uniwersytet Rzeszowski
15. Dr Damian Flisak
16. Dr Anna Fogel, Narodowy Instytut Dziedzictwa
17. Dr Anita Gałęska-Śliwka, Collegium Medicum, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

18. Dr hab. Aneta Giedrewicz-Niewińska, prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku
19. Dr hab. Jan Gola, prof. UW, Uniwersytet Wrocławski
20. Dr Kacper Górski, Uniwersytet Jagielloński
21. Prof. dr hab. Joanna Haberk, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
22. Dr Konrad Kędzierski, Uniwersytet Rzeszowski
23. Dr Olga Hańb-Kowalczyk, Uniwersytet Wrocławski
24. Dr hab. Alicja Jagielska-Burduk, prof. UO, Uniwersytet Opolski
25. Dr Aneta Jakubiak-Mironczuk, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
26. Dr Aleksander Jakubowski, Uniwersytet Warszawski
27. Dr Jagoda Jaskulska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
28. Prof. dr hab. Marek Kalinowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
29. Dr Julia Kapelańska-Pręgowska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
30. Prof. dr hab. Mirosław Karpiuk, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
31. Dr Karolina Karpus, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
32. Dr Łukasz Kierznowski, Uniwersytet w Białymstoku
33. Prof. dr hab. Józef Koreczuk, Uniwersytet Wrocławski
34. Dr Krzysztof Kucharski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
35. Dr hab. Joanna Kuźmicka-Sulikowska, prof. UW, Uniwersytet Wrocławski
36. Dr hab. Michał Leciak, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
37. Dr Grzegorz Liszewski, Uniwersytet w Białymstoku
38. Dr Kamil Łakomy, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
39. Dr hab. Małgorzata Mędrala, prof. UEK, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
40. Dr hab. Wojciech Morawski, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

41. Dr hab. Maciej Nowak, prof. ZUT, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
42. Dr hab. Tomasz Nowak, Uniwersytet Łódzki
43. Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. UAM, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
44. Dr hab. Anna Piszcz, prof. UwB, Uniwersytet w Białymstoku
45. Dr Ewa Plebanek, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
46. Dr hab. Piotr Rączka, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
47. Dr Joanna Różyńska, Uniwersytet Warszawski
48. Dr Beata Rutkowska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
49. Dr Adrian Rycerski, Uniwersytet SWPS w Warszawie
50. Dr Piotr Sadowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
51. Prof. dr hab. Stanisław Sagan, Uniwersytet Śląski
52. Prof. dr hab. Maciej Serowaniec, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
53. Dr hab. Iwona Sierpowska, prof. SWPS, Uniwersytet SWPS w Warszawie
54. Dr hab. Grzegorz Sikorski, prof. UG, Uniwersytet Gdański
55. Dr Dominika Skoczylas, Uniwersytet Szczeciński
56. Prof. dr hab. Jerzy Supernat, Uniwersytet Wrocławski
57. Dr hab. Anna Sylwestrzak, prof. UG, Uniwersytet Gdański
58. Dr Damian Szczepaniak, Uniwersytet Gdański
59. Dr Katarzyna Szlachetko, Uniwersytet Gdański
60. Dr Karolina Szuma, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji
61. Dr Marcin Szwed, Uniwersytet Warszawski
62. Dr Piotr Świerczyński, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
63. Dr hab. Marzena Świstak, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
64. Dr Paweł Śwital, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
65. Dr Oki Takeuchi, National Institute of Technology (KOSEN), Maizuru College
66. Dr Dominika Tykwińska-Rutkowska, Uniwersytet Gdański

67. Prof. dr hab. Monika Urbaniak, Uniwersytet Medyczny
im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu
68. Dr Dominika Wetoszka, Uniwersytet Gdański
69. Dr Bartosz Wilk, Uniwersytet Warszawski