

Studenckie Zeszyty Naukowe WPiA UMK

Tom 4 Nr 1 (2024): SZN WPiA UMK w Toruniu



STUDENCKIE ZESZYTY NAUKOWE
WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI UNI-
WERSYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA
W TORUNIU

STUDENT SCIENTIFIC NOTEBOOKS
FACULTY OF LAW AND ADMINISTRATION
OF THE NICOLAUS COPERNICUS UNIVERSITY
IN TORUŃ

**STUDENCKIE ZESZYTY NAUKOWE
WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIWERSYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU**

TOM 4 NR 1 (2024)

POD REDAKCJĄ

MIKOŁAJA BRZÓSTOWICZA



**UNIWERSYTET
MIKOŁAJA KOPERNIKA
W TORUNIU**
Wydział Prawa i Administracji

Redaktor Naczelny

Mikołaj Brzóstowicz

Członkowie Redakcji

Mikołaj Brzóstowicz

Kamil Kamiński

Marika Jarocka

Michał Poczwardowski

Redakcja językowa

Bartosz Nawrocki

Recenzenci wydania

dr hab. Tomasz Brzezicki, prof. UMK

dr Małgorzata Cilak

dr Agata Czarnecka

dr Natalia Daśko

dr Katarzyna Jachimowicz

dr Mariusz Tomasz Kłoda

dr Łukasz Maszewski

prof. dr hab. Maciej Serowaniec

dr Wojciech Włoch

© Copyright by Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Toruń 2025

Rocznik ukazuje się w wersji elektronicznej.

ISSN 978-83-231-4260-7

UNIWERSYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA

Redakcja:

Wydział Prawa i Administracji

ul. W. Bojarskiego 3

87-100 Toruń

Spis treści

WPROWADZENIE	6
DZIAŁ PRAWA NOWYCH TECHNOLOGI	10
WIKTOR DOLATA - LIBERTARIAŃSKIE KONCEPCJE WŁASNOŚCI INTELEKTUALNEJ ORAZ ICH POTENCJALNA NORMATYWIZACJA.....	11
WIKTORIA GRZESIUK - SZTUCZNA INTELIGENCJA W KONTEKŚCIE CYBERBEZPIECZEŃSTWA	23
DZIAŁ PRAWA PUBLICZNEGO	38
MIKOŁAJ BRZÓSTOWICZ - KONTROLA DECYZJI PREZESA UODO PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE W ŚWIELE RODO I KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UE – ANALIZA KRYTYCZNA ZGODNOŚCI Z UNIJNYMI STANDARDAMI OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH	39
MICHAŁ POCZWARDOWSKI, MATEUSZ PRUCHNICKI - PRZEDMIOT OPŁATY ZA WYWÓZ ODPADÓW KOMUNALNYCH ZWIĄZANY Z DOMKAMI LETNISKOWYMI A BŁĘDY W UCHWAŁACH RAD GMIN NA PRZEŁOMIE LAT 2021/2022	55
DZIAŁ PRAWA CYWILNEGO	72
JAKUB WIECHA - NIEJASNOŚĆ PRZEPISU JAKO PRZESŁANKA OBOWIĄZKU PODJĘCIA DZIAŁALNOŚCI PRAWODAWCZEJ.....	73

WPROWADZENIE

Szanowni Czytelnicy,

Mam zaszczyt oddać do Państwa rąk kolejny numer „Studenckich Zeszytów Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UMK w Toruniu”, który jest jednocześnie pierwszym numerem wydanym po reaktywacji czasopisma na początku bieżącego roku akademickiego. Jest to wydanie szczególne, będące efektem intensywnych prac nowo powołanej Redakcji, której skład został oficjalnie zatwierdzony zarządzeniem Nr 3/2025 Dziekana WPiA UMK, prof. dr hab. Macieja Serowańca.

Reaktywacja „Zeszytów” była możliwa dzięki decyzji Dziekana, który we współpracy z Wydziałową Radą Samorządu Studenckiego WPiA UMK ogłosił konkurs na stanowisko Redaktora Naczelnego. Funkcję tę powierzono niżej podpisanemu w grudniu 2024, zaś oficjalna działalność redakcyjna została rozpoczęta w styczniu 2025 roku. W skład nowej Redakcji weszli także: Michał Poczwardowski – zastępca redaktora naczelnego i redaktor Działu Prawa Cywilnego, mgr Marika Jarocka – redaktor Działu Prawa Karnego oraz Kamil Kamiński – redaktor Działu Prawa Publicznego. Pełniąc funkcję Redaktora Naczelnego, odpowiadam również za dział Prawa Nowych Technologii.

Nowa Redakcja postawiła sobie za cel uporządkowanie procesów wydawniczych, nawiązanie i odświeżenie kontaktów z autorami oraz recenzentami, a także modernizację szaty graficznej czasopisma. Dodatkowo uruchomione zostały oficjalne kanały komunikacyjne w mediach społecznościowych, dzięki którym „Zeszyty” będą docierały, docierają i będą docierać do szerszego grona odbiorców, promując tym samym działalność naukową młodych prawników.

Przekazywane Państwu wydanie nr 1/2024 stanowi zwieńczenie naszych dotychczasowych wysiłków i potwierdzenie ambicji Redakcji. Przedstawione w nim artykuły obejmują szerokie spektrum tematów z różnych dziedzin prawa, odzwierciedlając interdyscyplinarny charakter naszego czasopisma. Każdy z tekstów został starannie zrecenzowany przez niezależnych ekspertów, gwarantując wysoki poziom merytoryczny publikacji.

„Studenckie Zeszyty Naukowe WPiA UMK” odgrywają rolę forum, na którym studenci, absolwenci oraz doktoranci mają możliwość publikacji swoich pierwszych prac naukowych. Naszą misją pozostaje zapewnienie rzetelnej, obiektywnej oceny zgłaszanych

tekstów oraz wskazywanie kierunków rozwoju autorom poprzez konstruktywną krytykę naukową.

Zachęcam Państwa do lektury i współpracy z Redakcją w przyszłości, licząc, że kolejne numery będą źródłem inspiracji oraz platformą wartościowej wymiany myśli.

Z wyrazami szacunku,

Mikołaj Brzostowicz
Redaktor Naczelny
„Studenckich Zeszytów Naukowych
WPiA UMK w Toruniu”

DZIAŁ PRAWA NOWYCH TECHNOLOGI

Wiktor Dolata

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

wikdola1@st.amu.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-4257-0573>

LIBERTARIAŃSKIE KONCEPCJE WŁASNOŚCI INTELEKTUALNEJ ORAZ ICH POTENCJALNA NORMATYWIZACJA

Wstęp

Libertarianizm jako filozofia polityczna, a także odrębny system etyczny, zakreśla bardzo wyraźną definicję praw jednostki, a także pożądany zakres władzy państwa. Libertarianie na pierwszym planie stawiają człowieka, jako indywiduum myślące ekonomicznie¹, któremu państwo ze swoją biurokracją, rozbudowanym systemem kontroli i ingerencji w życie obywateli, utrudnia efektywne funkcjonowanie². Procesy ingerencyjne stały się dla libertarian wadliwością, która poczynając na kontekście ekonomicznym³, w drodze ekspansji aparatu państwowego, wpływa na sferę praw i wolności obywateli. Państwo, nakładając na jednostkę np. ograniczenia w handlu czy wytwarzaniu danych dóbr dokonuje ograniczenia możliwości zdobywania kapitału, tym samym pogwałcając fundamentalne prawo do przeżycia. Ochronę wspomnianego „prawa do przeżycia” libertarianie ujmują w ramach konstruktu tzw. prawa do samoposiadania⁴ - ów aksjomat, stanowiąc jedną z dwóch podstaw etyki libertarianizmu, konstytuuje następującą zasadę: każda jednostka ma prawo do zdobywania, posiadania i dysponowania swoim majątkiem, a także swoim umysłem oraz ciałem. W kontekście tej zasady jedyną rolą państwa powinna być zatem ochrona tych praw

¹ Ludwig von Misesa w swoim *magnum opus* „Ludzkie działanie” dowodził wręcz, że ekonomia jest nauką społeczną. Mises twierdził, że to właśnie ludzkie działanie jest czynnikiem determinującym rozumienie ekonomii, odrzucając zmatematyzowaną ekonomię, ucieleśnioną w pracach neoklasyków.

² Fundamentalną wykładnią tej tezy jest pozycja Murraya Rothbarda „Etyka wolności”.

³ Zalety niekontrolowanej przez państwo gospodarki przytacza już Platon i Arystoteles (za R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007.).

⁴ Do pierwszych propagatorów zasady samoposiadania, którzy opisali są holistycznie należą Murray Rothbard oraz Robert Nozick.

– w przeciwnym razie instytucje państwowe dokonują naruszenia zasady samoposiadania, pogwałcając równolegle drugą z podstaw libertariańskiej etyki, jaką jest aksjomat nieagresji. Libertariański system etyczny, którego – jak zostało to wskazane – centralny punkt stanowi pojęcie samoposiadania, a zatem uznania prawa do samodzielnego władania nad samym sobą, koncentruje się wokół pojęcia własności. Ius-naturalistyczne koncepcje prawa⁵ immanentnie związane z nurtem libertariańskim, wskazują wręcz, że pierwotnym prawem jest właśnie prawo do własności, z którego następnie można wywodzić np. prawo do życia⁶ – syntezą tych dwóch praw jest wspomniany już aksjomat samoposiadania.

Szczególna pozycja prawa własności oraz – co się z tym wiąże – priorytetyzacja jego ochrony w libertariańskim systemie prawnym stawia dziedzinę prawa własności intelektualnej w szczególnym centrum zainteresowania tej filozofii polityczno-prawnej. Warto wspomnieć, że żadna inna gałąź prawa nie wzbudza takich kontrowersji w libertariańskiej doktrynie, co właśnie prawo własności intelektualnej. Sprawilo to, że akademicy związani z tym nurtem (np. Stephan Kinsella) wyspecjalizowali się we własności intelektualnej, poświęcając temu zagadnieniu całą swoją aktywność naukową.

Wspomniana kontrowersyjność odzwierciedlona jest w wewnętrznym braku jednolitego stanowiska wobec uznania słuszności istnienia IP⁷. Wspomniany już Stephan Kinsella nakreślił w swojej pracy naukowej główne osie dyskursu wewnątrz środowiska libertariańskiego, wskazując, że „większość sporów koncentruje się wokół problemu patentów i praw autorskich – znaki towarowe i tajemnica handlowa stanowią mniej problematyczne kwestie”⁸.

1 Własność intelektualna według wybranych teoretyków libertarianizmu

Libertarianie nie wykształcili jednolitej definicji prawa własności intelektualnej – najbliższej jej skonstruowania był Tom G. Palmer, który stwierdził, że „prawa własności intelektualnej

⁵ Iusnaturalizm jako immanentny element libertariańskiej myśli prawnej został wyrażony przez Murraya Rothbarda oraz Roberta Nozicka.

⁶ Rothbard, który był zarazem przedstawicielem austriackiej szkoły ekonomii odwraca piramidę pierwszeństwa praw naturalnych; wcześniejsi mu fizjokraci (również ius-naturaliści oraz zwolennicy niekontrolowanego rynku) wskazywali na pierwszeństwo prawa do życia, z którego wywodzili prawo do własności (P. P. Lemercier de La Rivière, *l'Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, Paryż/Londyn 1767.).

⁷ IP to akronim od pojęcia “intellectual property”, stosowane zamiennie z pojęciem “własność intelektualna”.

⁸ S. Kinsella, *Przeciw własności intelektualnej*, tłum. A. Gruhn, M. Zieliński, red. P. Mysłowski, <https://mises.pl/artukul/255>, (dostęp: 15.06.2025 r.)

to prawa dotyczące bytów idealnych (niemających fizycznej postaci) odróżniających się od materialnych substratów, których substancję stanowią”⁹. Zaznaczony w niniejszej pracy brak koherencji w poglądach środowiska libertariańskiego doskonale oddaje z kolei Cezary Błaszczyk, dokonując bardzo trafnego podziału ustosunkowania się do własności intelektualnej, wyszczególniając kolejno: szkołę ekonomiczno-konsekwencjalistyczną (a zatem związaną z ekonomicznym podejściem do prawa), na czele z Friedmanem i Schafferem, szkołę normatywno-deontologiczną (wyróżnioną ze względu na sposób ujęcia problematyki własności intelektualnej), którą reprezentuje ważny dla teorii prawa Nozick, a także Rand czy Rothbard oraz szkoły afirmujące, jak również oponujące uznaniu istnienia własności intelektualnej¹⁰.

Celem zrozumienia kompleksowości libertariańskiej percepcji własności intelektualnej, warto podjąć się analizy dorobku poszczególnych teoretyków libertarianizmu.

1.1 Murray Rothbard

Wspomniany już teoretyk prawa, historyk i ekonomista, profesor University of Nevada, reprezentował w swoich pracach autorskie podejście do kwestii własności intelektualnej. Rothbard wskazywał, że naturalną konsekwencją obowiązywania aksjomatu samoposiadania¹¹ ciała jest również uznanie własności autora do wytworu jego mózgu¹². Rothbardiańska percepcja własności intelektualnej opiera się na przekonaniu o niemożności kopiowania danego dzieła, lecz na konieczności przeniesienia własności danego konceptu. Jeden z ojców libertarianizmu tworzy w swoim *magnum opus* „Etyka wolności” konstrukcję „zwyczajowego prawa autorskiego”, które opiera się na zawieraniu w umowie korzystania z czyjejś własności intelektualnej odpowiednich klauzul umownych posiadających przymiot obowiązywania *erga omnes*¹³. Rothbard zwraca również uwagę na całkowicie sprzeczny z poszanowaniem wolności i własności charakter patentów. Jak sam wskazuje w „Etyce wolności”: „Patenty są niezgodne z wolnym rynkiem dokładnie w takim stopniu, w jakim wykraczają poza prawa autorskie. Człowiek, który nie kupił maszyny i stworzył taki sam wynalazek

⁹ T. G. Palmer, *Are Patents and Copyrights Morally Justified? The Philosophy of Property Rights and Ideal Objects, Symposium: Intellectual Property*, „Harvard Journal of Law & Public Policy” 1990, nr 3, s. 818.

¹⁰ C. Błaszczyk, *Obiektywistyczna teoria prawa własności intelektualnej i jej krytyka*, „Studia Prawnicze” 2016, z. 4, s. 90-91, <https://doi.org/10.37232/sp.2016.4.4>.

¹¹ Teoria prawa naturalnego koncentruje się u Rothbarda w 3 ogólnych zasadach dotyczących prawa własności: prawo pierwotnego objęcia, prawo samoposiadania i zasada nieagresji.

¹² Murray Rothbard, *Etyka Wolności*, Warszawa 2016, s. 113-114.

¹³ za: J. Juszczak, *Czy własność intelektualna to kradzież? Stosunek libertarian do własności intelektualnej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2020, s. 352.

niezależnie, mógłby na wolnym rynku korzystać ze swego wynalazku i go sprzedawać. Patenty nie pozwalają człowiekowi na korzystanie ze swojego wynalazku, nawet jeśli go nie ukradł pierwszemu wynalazcy w sposób jawny albo dorozumiany. Patent jest zatem nadaniem monopolistycznego przywileju przez państwo i stanowi pogwałcenie praw własności na rynku”¹⁴. Podsumowując intelektualny dorobek Murraya Rothbarda w omawianym zakresie, własność intelektualna może stanowić przedmiot ochrony według praw naturalnych, którego pozytywizacja odbywa się drogą zawierania prywatnych umów *erga omnes*.

1.2 Robert Nozick

Drugi obok Rothbarda wybitny teoretyk libertarianizmu, profesor Uniwersytetu Harvarda Robert Nozick, w pozycji stanowiącej wykładnię swoich poglądów „Anarchia, państwo, utopia” również poruszył temat własności intelektualnej. Podobnie jak Rothbard, Nozick uznawał racjonalność ochrony własności intelektualnej, argumentując, że bez intelektualnego wysiłku wynalazcy nie można by w ogóle mówić o stworzeniu wynalazku, stąd należy objąć go ochroną. Dodatkową uwagą, która zawiera w sobie walor unikalności w świecie anarchoindywidualistycznych rozważań, jest opisana przez Nozicka wynalazczość paralelna, której autor libertariańskiej teorii sprawiedliwości nadaje legalny charakter, umożliwiając dochodzenie na jej podstawie swoich racji. Stwierdza jednak, że podstawą do określenia zakresu ochrony patentowej powinien być przewidywany okres wynalezienia wynalazku będącego przedmiotem ochrony przez kogoś innego bez wiedzy o takim odkryciu¹⁵.

1.2 Lysander Spooner, Ayn Rand, Andrew Joseph Galambos, David Friedman

Warto również wspomnieć o dorobku istotnie dużej grupy myślicieli związanych z filozofią libertarianizmu, która, bazując na argumentacji prawnonaturalistycznej dowodzi konieczności ochrony własności idei. W pierwszej kolejności warto rozważyć myśl XIX-wiecznego filozofa i prawnika Lysandera Spoonera, który swoją popularność zdobył przede wszystkim abolicjonistycznym podejściem do konstytucji, jako aktu prawnego posiadającego przymiot władztwa roztaczanego nad kolejnymi pokoleniami bez ich zgody. W kwestii własności intelektualnej Spooner zdecydowanie opowiadał się za jej uznaniem, prowadząc zresztą na ten

¹⁴ Ibidem, s. 590-591.

¹⁵ R. Nozick, *Anarchia, państwo i utopia*, Warszawa 2010, s. 216-217.

temat słynną wówczas debatę ze swoim oponentem Benjaminem Tuckerem¹⁶. Spooner uznawał własność intelektualną nie tylko za naturalne uprawnienie jednostki, ale wręcz za konieczność dla funkcjonowania wolnego społeczeństwa, której odrzucenie byłoby równoznaczne

z opowiedzeniem się za zniechwalanym w kręgach indywidualistów komunizmem¹⁷.

Inną istotną różnicę w libertariańskim podejściu do IP można wyekstrahować z przedmiotu różnicy zdań wybitnej filozofki, twórczyni obiektywizmu Ayn Rand oraz Andrew Josepha Galambosa – również filozofa, a także astrofizyka. Galambos dowodził, że prawa autorskie powinny być wieczne (co jest stanem niepokrywającym się z aktualnymi polskimi regulacjami przewidującymi okres 70-letni¹⁸, po którym autorskie prawa majątkowe wygasają). Rand z kolei łączyła określone prawo do idei z jej twórcą; wraz ze śmiercią np. artysty jego indywidualne prawo do własnego dzieła wygasało. Poza tą różnicą obydwoje wskazanych myślicieli wiele wniosło do libertariańskiej nauki o własności intelektualnej. Galambos dowodził, że ten rodzaj własności powstaje wskutek połączenia *primordial property* (związanej z życiem indywiduum) oraz *primary property* (będącej własnością indywidualnych pomysłów jednostki). Zdaniem Galambosa, jednostki korzystając z zasobów naturalnych dostępnych we wszechświecie fizycznym, używają swojej *primordial property*, kierując się *primary property* (odpowiednio działaniami kierowanymi przez idee), aby stworzyć *secondary property*, w ramach której Galambos sytuował własność intelektualną, która powinna podlegać ochronie¹⁹. Swoim wywodem²⁰, składającym się z niejasnych pojęć Galambos dowodził, że to idee są proto-własnością, pierwotną istotą rzeczy materialnej, stąd również powinny podlegać ochronie prawnej.

Finalnie warto również wspomnieć o Davidzie Friedmanie, synu fenomenalnego ekonomisty oraz laureata Nagrody Nobla Milтона Friedmana. Sam David jest współcześnie jedną z najważniejszych postaci świata anarchoindywidualizmu, również zajmując się

¹⁶ Benjamin Tucker również wyznawał poglądy anarchoindywidualistyczne.

¹⁷ L. Spooner, *The Law of Intellectual Property or An Essay on the Right of Authors and Inventors to a Perpetual Property in Their Ideas*, Boston 1855, zwł. s. 77-88.

¹⁸ Art. 36 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach powołanych, Dz.U.nr 24 poz. 83 z 1994 r.

¹⁹ A. J. Galambos, *Sic itur ad astra: This is the way to the stars, vol. One – The Theory of Volition*, San Diego 1999, s. 104, 201, 326.

²⁰ Andrew Joseph Galambos, pomimo działalności w latach 60, czyli momencie gwałtownego rozwoju libertarianizmu (to wtedy tworzył m.in. Rothbard) został skazany przez środowisko libertariańskie na zapomnienie. Stephan Kinsella zamieścił w swoim esej „Przeciwko własności intelektualnej” anegdotę związaną z Galambosem, który rzekomo za każdym razem wymawiając słowo „wolność” wrzucał grosze do specjalnego pudełka, żeby zapłacić - zdaniem Galambosa - autorowi tego słowa, Thomasowi Paine’owi, za jego użycie. Ponadto, zmienił własne imię z Joseph Andrew na Andrew Joseph, tak żeby nie naruszyć praw swojego ojca do jego imienia (ojciec Galambosa również nazywał się Joseph Andrew Galambos).

zagadnieniem własności intelektualnej. Friedman utożsamiał się z pragmatycznym podejściem do kwestii własności idei, wskazując, że z punktu widzenia ekonomicznej analizy prawa należy objąć ochroną prawną również własność intelektualną. Jak wyjaśnia Tom G. Palmer²¹ przestrzeganie prawa autorskiego i patentów uzasadnia pozytywny wpływ innowacji na zwiększenie dobrobytu; „dobra publiczne i efekt gapowicza (free-rider effect) obniżają je poniżej optymalnego poziomu, to znaczy takiego, który osiągnęłaby ludzkość, gdyby funkcjonowały odpowiednie rozwiązania w zakresie własności intelektualnej. Zatem optymalizujemy, a przynajmniej podnosimy poziom dobrobytu przez wprowadzanie praw autorskich i patentów, które zachęcają autorów i wynalazców do tworzenia i unowocześniania swych dzieł”²².

Na temat własności intelektualnej wypowiadali się również inni autorzy związani z nurtem libertarianizmu, jak np. Wendy McElroy czy Butler Schaffer, jednak ich wkład pokrywa się z myślą opisanych już myślicieli, bądź łączy się z dorobkiem Kinsella.

1.3 Stephan Kinsella

Stephan Kinsella, będący nie tylko badaczem zajmującym się własnością intelektualną, ale także aktywnym praktykiem prawa, odcina się od głównego nurtu libertariańskiego podejścia do problematyki własności intelektualnej. W swoim przełomowym eseju „Przeciw własności intelektualnej”²³ dokonał introdukcji stanowiska przeciwnego względem racjonalności uznania własności bytów idealnych. Kinsella, przeprowadzając analizę własności intelektualnej, nie ogranicza się wyłącznie do dywagowania w dobrze mu znanej, jako anarchokapitaliście, przestrzeni ogólnej ochrony własności, ale prezentując innowacyjne podejście, cofa się w swoich rozważaniach do definicji rzeczy, korzystając przy tym z dorobku Hansa Hermanna-Hoppego w obszarze teorii własności. Sam Kinsella rozprawia się w swojej pracy z argumentami wspomnianych utylitarystów²⁴, którzy wskazywali na konieczność istnienia ochrony własności intelektualnej głównie z uwagi na efektywność ekonomiczną oraz pragmatyzm istnienia tej gałęzi prawa.

²¹ T. Palmer, *Are Patents and Copyrights...*, op.cit., s. 820–821.

²² S. Kinsella, *Przeciw własności intelektualnej*, tłum. A. Gruhn, M. Zieliński, red. P. Mysłowski, <https://mises.pl/artukul/255>, (dostęp: 15.06.2025 r.)

²³ Ibidem.

²⁴ Utylityści ci związani byli m.in. z nauką ekonomicznej analizy prawa, której egzystencję jako odrębnej dziedziny nauki rozpoczął m.in. Richard Posner.

Autor „Przeciw własności intelektualnej”, powołując się na Hoppego rozważa relację własności oraz rzeczy, która może być przedmiotem własności. Kinsella wskazuje, że rzecz może być mieniem tylko i wyłącznie, gdy jest dobrem rzadkim. Oznacza to, że warunkiem *sine qua non* bycia rzeczą przez rzecz jest występujący o nią konflikt toczony przez ludzi- uczestników społeczności. Powyższy wywód Hans-Hermann Hoppe uzasadnia w następujący sposób: „[O] formułowaniu praw moralnych mówić możemy tylko dlatego, że istnieje rzadkość; dopóki dobra występują w nadmiarze, nie jest możliwy żaden o nie spór, a także niepotrzebne jest jakiekolwiek uzgadnianie działań. Z tego wynika, iż każdy poprawny system etyczny musi być sformułowany jako teoria własności, tj. teoria ustalania praw wyłącznej kontroli nad rzadkimi środkami. Tylko tak uniknąć można w innych warunkach nieuniknionego i niedającego się rozwiązać konfliktu”²⁵.

Kinsella buduje wywód argumentacyjny dowodzący swoją tezę w następujący sposób: skoro posiadam świeczkę, która płonie i ktoś odpali od mojej świeczki swoją, nie tracę mojego ognia. Jeżeli ktoś wykradnie treść mojej książki i wykona własny egzemplarz, nie odnotuje materialnej straty; innymi słowy, skoro nie ma ekonomicznie rozumianej rzadkości, nie ma problemu wyłączności, a co za tym idzie, nie można traktować ochrony własności idei jako zabezpieczania własności w ramach hoppeańskiego systemu etycznego.

Rozważając myśl Kinselli nie można pominąć jego kompleksowej krytyki instytucji patentu. Kinsella podaje w wątpliwość pełnioną przez patenty funkcję zachęty do produkcji twórczych dzieł i innowacji oraz stawia pytanie, czy korzyści płynące ze wzrostu innowacyjności przewyższają ogromne koszty systemu prawnej ochrony własności intelektualnej. Jak pisze autor „Przeciw własności intelektualnej”: „Badania ekonometryczne nie wskazują jednoznacznie na istnienie takich korzyści netto. Nie można wykluczyć możliwości, że gdyby nie prawa patentowe, byłoby znacznie więcej innowacji, a zamiast na patenty i rozprawy sądowe więcej pieniędzy byłoby przeznaczanych na R&D (*research & development*, dział badawczo-rozwojowy). Prawdopodobnie silniej motywowałoby to przedsiębiorstwa do wprowadzania nowinek technicznych, aniżeli gwarancja 20-letniego monopolu [termin 20-letni jest ustanowiony przez prawo federalne – przyp. autora]”²⁶.

2 Relacja anarchoindywidualistycznego prawa własności intelektualnej i prawa polskiego

²⁵ H.-H. Hoppe, *A Theory of Socialism and Capitalism*, Boston 1989, s. 235, <https://doi.org/10.1007/978-94-015-7849-3>.

²⁶ S. Kinsella, *Przeciw...*, op.cit.

Opisany szereg rozbieżności wewnątrz myśli libertariańskiej niewątpliwie utrudnia dokonanie komparatystyki anarchoindywidualistycznego systemu prawa wyprowadzanego z myśli libertariańskiej z obowiązującym stanem prawnym panującym w Polsce. Brak jest zgody przede wszystkim co do instytucji patentu, który uważany jest przez jednych za przejaw próby państwowej monopolizacji ochrony danego wynalazku, a przez drugich za efektywne w sensie ekonomicznym narzędzie ochrony własności.

Można dostrzec pewną symetrię pomiędzy prawem polskim a prawem anarchoindywidualistycznym²⁷ w sposobie definiowania tajemnicy handlowej; Kinsella wskazuje²⁸, że przez tajemnicę handlową należy rozumieć poufną formułę, narzędzie lub informację, które dają jej posiadaczowi konkurencyjną przewagę tak długo, jak uda się ją utrzymać w tajemnicy. Polskie prawo proponuje nieco bardziej rozbudowaną definicję tajemnicy przedsiębiorstwa (handlową), która zawiera w sobie nieujawnione publicznie informacje techniczne, technologiczne i organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w poufności²⁹. Polski ustawodawca nie zamieścił w definicji legalnej elementu przewagi konkurencyjnej, skupiając się na samym fakcie zabezpieczenia przez przedsiębiorcę poufności określonych składników definicji przed osobami postronnymi. Tom G. Palmer twierdzi, że tajemnica handlowa ma swoje podstawy w typowych dla prawa zwyczajowego zasadach, a więc jest usankcjonowana³⁰. Libertariańska akceptacja tej instytucji wynika z założenia, że – jeśli taka tajemnica występuje – pracownik przy podpisaniu kontraktu o pracę zobowiązuje się do utrzymania jej w sekrecie (np. danego przepisu). Jeśli jednak pracownik zdradzi ów tajny przepis, dopuszcza się on wówczas naruszenia ustaleń umownych zawartych w kontrakcie o pracę, co jest również naruszeniem prawa naturalnego.

²⁷ Zdaje się, że nazwanie konkretnych regulacji prawnych opartych na filozofii libertarianizmu anarchoindywidualistycznymi jest trafniejsze niż nazwanie ich *explicite* libertariańskimi. Wprawdzie Nozick ujął jedną ze swoich teorii pod nazwą libertariańskiej teorii sprawiedliwości, jednak odnosiła się ona do pojęć filozoficzno-prawnych, abstrakcyjnych, wskazujących na to, jakie zasady powinny stanowić fundament systemu prawnego. Nazwanie prawa anarchoindywidualistycznym oddaje pragmatyczną zawartość prawa opartego na filozofii libertariańskiej, które w sferze publicznoprawnej jest anarchistyczne, a w sferze prywatnoprawnej indywidualistyczne.

²⁸ S. Kinsella, *Przeciw...*, op.cit.

²⁹ na podst. art. 11 Ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U.nr 47 poz. 211 z 1993 r.

³⁰ T. Palmer, *Intellectual Property: A Non-Posnerian Law and Economics Approach* <http://tomgpalmer.com/wp-content/uploads/papers/hamlineip.pdf>, (dostęp: 15.06.2025 r.) oraz T. Palmer, *Are Patents and Copyrights Morally Justified? The Philosophy of Property Rights and Ideal Objects*, *Symposium: Intellectual Property*, „Harvard Journal of Law & Public Policy” 1990, nr 3, s. 854–855.

Warto również wspomnieć o kwestii znaku handlowego, którego instytucja, występując w literaturze libertariańskiej, istnieje funkcjonalnie w polskim systemie prawnym jako znak towarowy. Ta nominalna różnica nie jest jednak wynikiem celowej rozbieżności systemu polskiego i anarchoindywidualistycznego, wynika jedynie z różnicy geograficznej – istotna część libertarian operowała pojęciami prawa anglosaskiego, jako tworzący w Stanach Zjednoczonych.

Kinsella posługuje się własną definicją znaku handlowego, którym jest słowo, wyrażenie, symbol lub projekt graficzny służący rozpoznaniu źródła sprzedawanych dóbr i usług oraz odróżnieniu ich od konkurencji. Równolegle jednak wyjaśnia, że kwestia własności intelektualnej jest w Stanach Zjednoczonych we właściwości ustawodawstwa stanowego, stanowi zatem kwestię regulowaną prawem federalnym. Polskie prawo operuje pojęciami wzoru przemysłowego³¹ oraz znaku towarowego, którego definicja jest teleologicznie zbliżona do tej zaproponowanej przez Kinsellę („Znakiem towarowym może być każde oznaczenie umożliwiające odróżnienie towarów jednego przedsiębiorstwa od towarów innego przedsiębiorstwa oraz możliwe do przedstawienia w rejestrze znaków towarowych w sposób pozwalający na ustalenie jednoznacznego i dokładnego przedmiotu udzielonej ochrony”).³² Stephan Kinsella³³, powołując się na Palmera³⁴ afirmuje racjonalność istnienia instytucji znaku handlowego (i analogicznie polskich odpowiedników, z uwagi na podobne funkcje), podając następujący przykład; podstępny Lachmannianin zmienił nazwę swojej podupadającej sieci fast-foodów LachmannBurger³⁵ na nazwę innej świetnie prosperującej sieci RothbardBurger. Konsument Y mając ochotę na obiad w RothbardBurger udaje się do najbliższej restauracji działającej pod tą nazwą, która – o czym nie wiedział – uprzednio nazywała się LachmannBurger. Głodny Y oczekując znanego mu posiłku o najwyższej jakości, otrzymał burgera o obcym mu smaku, który w dodatku w ogóle nie był przyprawiony. Znak handlowy powinien zatem być chroniony prawem nie tylko z uwagi na korzyść przedsiębiorcy, który traci klientów na rzecz oszusta Lachmannianina, ale także konsumenta, który otrzymuje niepożądany przez siebie towar lub usługę.

Podsumowanie

Pomimo braku spójności w doktrynie libertariańskiej odnośnie do IP, z pewnością można stwierdzić, że libertarianie raczej zgadzają się co do konieczności zapewnienia ochrony prawnej znakom towarowym oraz tajemnicy handlowej. Brak jest natomiast

konsensusu co do patentów i samej koncepcji własności intelektualnej – poglądy libertarian można umieścić na spektrum, które będzie się rozciągało od radykalnego sprzeciwu wobec uznania konieczności ochrony własności intelektualnej aż po jej absolutną afirmację, której akceptacja jest argumentowana skutkami ekonomicznymi oraz na podstawie prawa naturalnego.

Dyskusja wewnątrz środowiska libertariańskiego na temat prawa własności intelektualnej ciągle się toczy, będąc nieustannie ubogacana przez uwagi kolejnych pokoleń libertarian oraz tworzących od dawna myślicieli identyfikujących się z tą filozofią polityczno-prawną. Również kwestią otwartą pozostaje wpływ dorobku libertariańskiego na rzeczywisty kształt systemów prawnych państw – zdaje się jednak, że implementacja myśli wolnościowej do prawa będzie możliwa dopiero wówczas, gdy powstanie spójna i jednolita prawna doktryna anarchoindywidualistyczna, traktująca na temat własności intelektualnej.

STRESZCZENIE

Libertariańskie koncepcje własności intelektualnej oraz ich potencjalna normatywizacja

Własność intelektualna, szczególnie w czasach intensywnych przemian społecznych XXI wieku, jest gałęzią prawa, której należy się szczególna uwaga. Rozwój sztucznej inteligencji wpływającej na przestrzeganie własności intelektualnej, społecznej percepcji własności, a także coraz głębsza ingerencja polskiego oraz unijnego ustawodawcy w regulację IP sprawia, że współczesna władza prawodawcza staje przed wyzwaniem prawnego uaktualnienia kształtu własności intelektualnej. Warto w tym kontekście rozważyć indywidualistyczne podejście do zagadnienia własności intelektualnej, z uwagi na apriorycznie wpisaną w tę filozofię polityczno-prawną spontaniczność – katalaktykę, charakterystyczną dla pewnych przemian społecznych. Zbadanie libertariańskich koncepcji drogą syntezy myśli poszczególnych przedstawicieli anarchoindywidualizmu, może stanowić punkt wyjścia do stworzenia potencjalnych rozwiązań normatywnych opartych o koncepcje indywidualistyczne lub odwrotnie – zanegowania możliwości ich istnienia.

Słowa kluczowe: libertarianizm; własność intelektualna; prawo własności intelektualnej.

SUMMARY

Libertarian concepts of intellectual property and their potential legal normatization

Intellectual property, especially in times of intense social changes in the 21st century, is a branch of law that deserves special attention. The development of artificial intelligence, social perception of ownership, as well as the increasingly deeper interference of the Polish and EU legislator in IP regulation means that contemporary legislation faces the challenge of legally updating intellectual property law. Referring to the outlined problem, it is worth considering an individualistic approach to the issue of intellectual property, due to the a priori inherent in this political and legal philosophy of spontaneity – catallactics, characteristic for certain social changes. Examining libertarian concepts by synthesizing the thoughts of individual representatives of individualist anarchism may be a starting point for creating potential normative solutions based on the individualist concept or, conversely, denying the possibility of their existence.

Keywords: libertarianism; intellectual property; IP law.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Błaszczuk C., *Obiektywistyczna teoria prawa własności intelektualnej i jej krytyka*, „Studia Prawnicze” 2016, z. 4.
- Galambos A. J., *Sic itur ad astra: This is the way to the stars, vol. One – The Theory of Volition*, San Diego 1999.
- Gwiazdowski R., *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007.
- Hoppe H.-H., *A Theory of Socialism and Capitalism*, Boston 1989.
- Juszczak J., *Czy własność intelektualna to kradzież? Stosunek libertarian do własności intelektualnej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2020.
- Kinsella S., *Przeciw własności intelektualnej*, tłum. A. Gruhn, M. Zieliński, red. P. Mysłowski, <https://mises.pl/artukul/255>, (dostęp: 15.06.2025 r.)
- Lemercier de La Rivière P. P., *l'Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, Paryż/Londyn 1767.
- Mises L. von, *Ludzkie Działanie*, Warszawa 2007.
- Nozick R., *Anarchia, państwo i utopia*, Warszawa 2010.
- Palmer T., *Are Patents and Copyrights Morally Justified? The Philosophy of Property Rights and Ideal Objects*, *Symposium: Intellectual Property*, „Harvard Journal of Law & Public Policy” 1990, nr 3.

Palmer T., *Intellectual Property: A Non-Posnerian Law and Economics Approach*, <http://tomgpalmer.com/wp-content/uploads/papers/hamlineip.pdf>, (dostęp: 15.06.2025 r.)

Rothbard M., *Etyka wolności*, „Freedom Publishing”, Warszawa 2016.

Spooner L., *The Law of Intellectual Property or An Essay on the Right of Authors and Inventors to a Perpetual Property in Their Ideas*, Boston 1855.

Wykaz aktów normatywnych

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U.nr 47 poz. 211 z 1993 r.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach powszechnych, Dz.U.nr 24 poz. 83 z 1994 r.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, Dz.U.nr 49 poz. 508 z 2001 r.

Wiktoria Grzesiuk

Uniwersytet SWPS w Warszawie

wi.grzesiuk@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-9931-5683>

SZTUCZNA INTELIGENCJA W KONTEKŚCIE CYBERBEZPIECZEŃSTWA

Wstęp

Współczesny rozwój technologiczny nieodmiennie koreluje z procesem cyfryzacji, w ramach czego coraz większe znaczenie zyskują systemy wykorzystujące sztuczną inteligencję³¹. Rosnące uzależnienie od tego sektora wiąże się z eskalacją zagrożeń w obszarze cyberbezpieczeństwa. W 2021 roku aż 22,2% przedsiębiorstw na terenie Unii Europejskiej doświadczyło co najmniej jednego incydentu skutkującego zablokowaniem dostępu, zniszczeniem bądź ujawnieniem danych poufnych³². Rok później Polska uplasowała się na niechlubnym drugim miejscu rankingu³³. Nie ulega wątpliwości fakt, iż AI odgrywa istotną rolę w kształtowaniu ochrony sfery wirtualnej, jednakże zasadniczym problemem badawczym pozostaje określenie charakteru tej roli – czy AI stanowi narzędzie wzmacniające profilaktykę przed cyberatakami, czy też przyczynia się do ich intensyfikacji?

1 Uczenie maszynowe

Zgodnie z art. 3 ust. 1 aktu w sprawie sztucznej inteligencji³⁴ „system AI” został zdefiniowany jako układ maszynowy, zdolny do operowania na różnych poziomach autonomii

³¹ Dalej: AI.

³² European Commission, *2023 Report on the state of the Digital Decade*, 2023.

³³ Polska Agencja Prasowa, *Eurostat: polskie firmy w unijnej czołówce pod względem zgłaszanych naruszeń cyberbezpieczeństwa*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/eurostat-polskie-firmy-w-unijnej-czolowce-pod-wzgledem-zglaszanych-naruszen-0> (dostęp: 15.06.2025 r.).

³⁴ Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące

i przystosowany do adaptacyjnego działania po wdrożeniu. Jego fundamentalną cechą jest zdolność do wnioskowania w sposób jawny lub dorozumiany w celu generowania wyników na podstawie danych wejściowych. Wyniki te mogą wywierać wpływ zarówno na środowisko fizyczne, jak i wirtualne. Przyjmują formę m.in. predykcji, rekomendacji bądź decyzji. Ich generowanie opiera się w szczególności na uczeniu maszynowym, czyli na eksperckim systemie zintegrowanym właśnie z AI. System wykorzystuje algorytmy adaptacyjne, gwarantujące komputerom autonomiczne przyswajanie faktów i przystosowanie do otoczenia, bazując na zgromadzonych danych. Uczenie maszynowe działa na zasadzie integracyjnego doskonalenia poprzez doświadczenie. Istnieją trzy główne typy o różnych przeznaczeniach. Jeden z nich stanowi uczenie nadzorowane, gdzie algorytm jest kształcony przy wykorzystaniu zestawu danych treningowych, w którym już są podane oczekiwane wyniki, a za główny cel bierze się umiejętność ich przewidywania. Z kolei drugi typ to uczenie nienadzorowane, budujące algorytm na danych pozbawionych etykiet lub odpowiedzi referencyjnych. W efekcie system samodzielnie ma zacząć wyodrębniać ukryte wzorce. Grupuje informacje na podstawie podobieństwa bądź redukuje ich wymiarowość. Trzecią kategorię stanowi uczenie wzmacniające, podczas którego komputer rozpatruje wcześniej popełnione błędy. W tej sytuacji priorytet stanowi rozwój umiejętności adaptacji w dynamicznie zmieniającym się środowisku³⁵. Zastosowanie takowego podziału uczenia maszynowego na poszczególne typy ma zwiększyć produktywność całego systemu eksperckiego, zintegrowanego z AI. Jest on w stanie zmodernizować codzienną pracę, ale również, niestety, taktyki cyberprzestępców.

2 Inteligentna automatyzacja wobec cyberataków

Inteligentna automatyzacja, bazująca na AI i uczeniu maszynowym, zwiększa ogólną efektywność w łańcuchu cyberataków. Znacznie przyspiesza pozyskiwanie danych uwierzytelniających, wykrywanie luk w oprogramowaniu oraz odgadywanie haseł. Atakujący (*hacker*) spędza mniej czasu w systemie ofiary, proporcjonalnie ograniczając szanse na swoje wykrycie, tym bardziej że AI jednocześnie rozpatruje kroki, jakie może podjąć system obronny w odpowiedzi na atak. Dodatkowo umożliwia przeprowadzenie ofensywy na szerszą skalę,

sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii [COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)].

³⁵ Finnish Transport and Communications Agency Traficom, *The security threat of AI-enabled cyberattacks*, 2022.

czyli namierza wiele celów jednocześnie. Analizuje i eksploruje zasoby danych w skali masowej, w tym zestawienia biznesowe, co przy manualnych działaniach wiązałoby się ze znacznym ryzykiem przypadkowego pominięcia kluczowej informacji. Uczenie maszynowe dąży również do zapewnienia autonomii złośliwym programom, przy czym ma to wzmocnić pozycję cyberprzestępcy m.in. poprzez proces generowania oczekiwanych treści. Przy użyciu ofensywnej zdolności AI do ukrywania się przeciwnicy dostosowują ruch sieciowy i komunikację w taki sposób, aby wydawały się one naturalne i nie wzbudzały podejrzeń. Przykładem jest organizowanie sieci *botnet*, której zdalne sterowanie stanowi jedno z najgroźniejszych przypadków cyberataków. Proces inkorporowania komputerów w ramach takiej działalności jest motywowany intencjami sprawcy, obejmującymi zazwyczaj utworzenie cybernetycznej broni masowego rażenia. Wywołany chaos skutkuje znacznym utrudnieniem bądź całkowitym uniemożliwieniem identyfikacji niebezpieczeństw, a co za tym idzie, zakłóceniem działań obronnych. Taki kamuflaż pozwala na skuteczne przeprowadzenie skanów i eksfiltracji informacji. Generatywne modele uczenia maszynowego mogą wypełniać ewentualne luki w zbiorach danych wywiadowczych oraz pozyskiwać hasła do kont za pomocą narzędzi CeWL (*Custom Word List Generator*), które tworzą spersonalizowane listy słów, bazując na wyrażeniach znalezionych na stronie internetowej. Uwzględniają przy tym parametry zdefiniowane przez użytkownika, np. minimalną liczbę znaków wymaganych do stworzenia hasła³⁶.

Określenie zakresu możliwości działań jest niezwykle cenne przy przeprowadzaniu z pomocą AI symulacji środowiska ataku, mającego na celu przetestowanie zaplanowanej kampanii przed jej wdrożeniem. Wówczas cyberprzestępcy biorą pod uwagę informacje uzyskane metodą socjotechniki, która polega na uznaniu konkretnego użytkownika za „najsłabsze ogniwo”. Posiłkując się manipulacją, *hackerzy* przeprowadzają, za pomocą np. *chatbotów*, interakcje z ludźmi w sposób spersonalizowany. Dodatkowo, naruszając metody uwierzytelniania, AI jest w stanie ukraść konta innych użytkowników lub tworzyć nowe, fałszywe. Wykorzystuje wówczas pobrane zbiory faktów i kreuje *deepfakes*, czyli pozornie autentyczne treści audio, a także wideo poszerzone o synchronizację ruchu ust postaci z mową. Tym sposobem naśladuje ludzkie zachowania, nawet w czasie rzeczywistym³⁷. Jednocześnie pokonuje niejawne systemy rejestrowania kluczy, oparte na zachowaniach użytkowników, takich jak wzorce naciśnięć klawiszy bądź ruch gałek ocznych. Na podobnej zasadzie rozwiązywane są testy CAPTCHA (*Completely Automated Public Turing test to*

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

tell Computers and Humans Apart), które w założeniu mają potwierdzić, że użytkownik faktycznie jest istotą ludzką. Próba składa się z dwóch głównych elementów: zniekształconego obrazu z losowo wygenerowaną sekwencją liter lub liczb oraz z pola tekstowego, w którym użytkownik ma za zadanie poprawnie przepisać układ wspomnianych znaków³⁸. Cyberprzestępcy używają zaawansowanych narzędzi AI automatycznie rozwiązujących test CAPTCHA najczęściej podczas ataków typu *phishing*. W 2021 r. był to najczęściej występujący rodzaj cyberataku. Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (*Computer Security Incident Response Team*; CSIRT NASK) zarejestrował 29 504 incydenty, z czego 25 512 stanowił właśnie *phishing*³⁹. Jego „popularność” wynika ze stosunkowo prostego procesu zdobywania potrzebnych danych za pomocą białego wywiadu (*open-source intelligence*; OSINT), który polega na gromadzeniu informacji pochodzących z ogólnie dostępnych białych źródeł, np. serwisów społecznościowych lub publicznych rejestrów. Na ich podstawie AI generuje spersonalizowane treści, zachowując konkretny styl komunikacji, wzbudzając zaufanie ofiary⁴⁰. Najczęściej *phishing* stosuje się w formie wysyłania wiadomości e-mail z prośbą o zalogowanie do konta bankowego bądź portalu społecznościowego. Jeśli potencjalna ofiara postąpi zgodnie z treścią wiadomości, cyberprzestępca przechwyci kluczowe dane. Może on obrać różne cele: od kradzieży pieniędzy lub danych osobowych po przejęcie kontroli nad kontem i rozsianie złośliwego oprogramowania⁴¹. Inny sposób oszustwa polega na założeniu fałszywego sklepu internetowego, znanego jako *scam*, gdzie przeciwnicy kreują pozornie atrakcyjne oferty o zaniżonych cenach. Nie są one utrzymywane tylko w popularnej tematyce modowej, ale również kosmetycznej, a nawet zdrowotnej. Podczas przebywania na tego typu stronach internetowych może mieć miejsce symulacja wystąpienia problemu technicznego. Wówczas *hacker* lub wygenerowany *bot* podszywa się pod pracownika działu IT (*Information Technology*), który wyraża chęć pomocy. Niekiedy inicjuje żądanie dostępu do kamery internetowej, co stanowi okazję do uruchomienia procedur szpiegowskich, czego konsekwencją może być przejęcie kontroli nad systemem⁴². Warto tutaj wspomnieć o sektorze MŚP (Małe i Średnie Przedsiębiorstwa), charakteryzujący się znaczną podatnością na zagrożenie związane ze złośliwym oprogramowaniem *ransomware*.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Działania Państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków wybranych przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości* (Nr ewid. 125/2022/P/21/042/KPB), 2022.

⁴⁰ S. Palczewski, *Cyberataki niemożliwe do wykrycia? Rewolucja AI*, <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/sztuczna-inteligencja-w-cyberatakachincydenty-niemozliwe-do-wykrycia> (dostęp: 15.06.2025 r.)

⁴¹ Portal polskiej Policji, *Internetowi oszuści nie śpią!*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/227892,Internetowi-oszusci-nie-spia.html> (dostęp: 11.9.2023 r.)

⁴² A.I. Ajibade, *Typowe oszustwa internetowe wymierzone w nastolatków*, <https://www.internetmatters.org/pl/hub/expert-opinion/common-online-scams-targeting-teenagers/> (dostęp: 15.06.2025 r.)

Jego działanie polega na zablokowaniu użytkownikowi dostępu do danych przechowywanych na zaatakowanym urządzeniu. Jest to oprogramowanie zaprojektowane z zamiarem uzyskania okupu od ofiary, a jednocześnie jest zabezpieczone przed samodzielnym usunięciem przez użytkownika⁴³.

3 Obronna AI

Mimo rosnącej roli AI w sferze cyberprzestępczości nie stanowi to synonimu nieskuteczności w dziedzinie walki z cyberzagrożeniami. AI nie jest narzędziem wykorzystywanym dla celów wyłącznie nielegalnych, gdyż istnieją programy obronne bazujące właśnie na jej zastosowaniu. Ich działalność zaczyna się w sferze cybernetyki dot. zarządzania systemami sterowania i kontrolą przekazu informacji, których poziom ochrony ma przekład na ogólne cyberbezpieczeństwo. Podmiotem wyspecjalizowanym w tej dziedzinie jest firma *Darktrace*, gdzie funkcję dyrektora generalnego pełni J. Popelka (stan na dzień 4 kwietnia 2025 r.). Przedsiębiorstwo to wykorzystuje zaawansowane technologie AI w celu zabezpieczania infrastruktury informatycznej. Zespół ekspertów *Darktrace* opracował nowatorskie rozwiązanie *Darktrace Antigena* oparte na cyberinteligencji, określanej również mianem „obronnej AI”. Działa jako platforma decyzyjna AI, aktywnie zwalczając zagrożenia w czasie rzeczywistym. Analizuje i przyswaja różnice między standardowymi zachowaniami użytkowników a tymi odbiegającymi od normy, przy czym przestrzega rygorystycznych kryteriów⁴⁴. Zaprojektowano 3 kategorie *Darktrace Antigena*. Pierwszą z nich stanowi *Antigena Network*, mająca za zadanie neutralizować ataki ukierunkowane na nielegalne pozyskanie danych osobowych bądź innych informacji zamieszczonych na koncie internetowym, co najczęściej dotyczy ataków typu *ransomware*⁴⁵. Drugą kategorią jest *Antigena Saas (Software-as-a-Service)*. Mimo podobieństwa do pierwszego rodzaju *Saas* działa w świetle wielowymiarowego przyswojenia cyfrowych zachowań użytkowników w środowiskach hybrydowych i wielochmurowych. Oznacza to, że nie ogranicza się do działań obronnych wobec ataku na jedno konkretne konto, a na sieci operacji biznesowych. Potrafi zneutralizować cyberatak ukierunkowany na kradzież poufnych danych nawet przez administratorów,

⁴³ „Cyber 360”, *Cyberataki w sektorze MŚP z udziałem sztucznej inteligencji*, <https://cyber360.pl/blog-o-cyberbezpieczenstwie/cyberataki-w-sektorze-msp-z-udzialem-sztucznej-inteligencji/> (dostęp: 11.9.2023 r.)

⁴⁴ *Darktrace Antigena, Darktrace Antigena Product Overview*, <https://darktrace.com/legal/darktrace-antigena-product-overview> (dostęp: 15.06.2025 r.)

⁴⁵ *Ibidem*.

którzy nadużyli własnych uprawnień⁴⁶. Trzecią, ostatnią, kategorią *Darktrace Antigena* jest *Antigena Email*. Jako technologia neutralizująca określa, czy dana korespondencja elektroniczna należy do tych standardowo występujących między nadawcą a odbiorcą. W przypadku, gdy wykryje zagrożenie reaguje autonomicznie i proporcjonalnie, podejmując unikalną decyzję. Te uznane za złośliwe neutralizuje jeszcze zanim dotrą do skrzynki adresata⁴⁷.

4 Polskie instytucje wobec cyberbezpieczeństwa

Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mieszczą się instytucje państwowe (np. Biuro do Walki z Cyberprzestępczością Komendy Głównej Policji – BdWzC KGP) dokonujące regularnych analiz ryzyka z zamiarem zaplanowania działań ochronnych przeciwko ewentualnym incydentom cyberprzestępczym. Sama analiza tworzona jest przy wykorzystaniu danych przede wszystkim z Krajowego Rejestru Sądowego, Elektronicznego Rejestru Czynności Dochodzeniowo-Śledczych, a także otwartych internetowych źródeł informacji. Każdego dnia personel BdWzC KGP sporządza dokumentację o wykrytych zagrożeniach wraz z ich szczegółowymi opisami. Skompletowane zestawienia są przekazywane do odpowiednich organów, w tym do właściwych wydziałów Komend Wojewódzkich Policji. Pozwala to na identyfikację cech charakterystycznych dla konkretnych zagrożeń oraz identyfikację informacji umożliwiających opracowanie skutecznych strategii reagowania.

Za analizę ryzyka z obszaru cyberprzestępczości odpowiada również Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy (NASK-PIB), która w międzynarodowej współpracy funkcjonuje na terenie Polski, celem zwalczania przestępstw internetowych. W ramach tego dodatkowo działa CERT Polska (*Computer Emergency Response Team Poland*) z zadaniem całodobowego monitoringu trendów w zakresie zagrożeń dla strefy cyfryzacji. Reaguje na zgłoszenia i prowadzi proaktywną wykładnię ruchów w sieci, szacując również prawdopodobieństwo ponownego ich wystąpienia. Stosuje do tego informacje zarówno ze źródeł wewnętrznych, typu dane o występujących cyberatakach we wskazanym okresie czasowym, jak i ze źródeł zewnętrznych, w tym dane od partnerów krajowych lub międzynarodowych. Następnie formułuje wnioski i ewentualne rekomendacje dot. działań prewencyjnych, które zostają udostępnione dla NASK-PIB, a także innym współnikom oraz instytucjom odpowiedzialnym za cyberbezpieczeństwo⁴⁸.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Działania Państwa w zakresie...* (Nr ewid. 125/2022/P/21/042/KPB), 2022.

5 Krajowy system cyberbezpieczeństwa

Pierwszym aktem prawnym w Polsce regulującym kwestie ochrony w cyberprzestrzeni jest ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa⁴⁹. Zgodnie z nią operatorzy usług kluczowych są zobligowani do wdrożenia programu zarządzania bezpieczeństwem w swoich systemach informacyjnych wykorzystywanych do świadczeń (art. 8 u.k.s.c.). Powiązane jest to z implementacją istotnych procesów, np. systematycznego szacowania ryzyka i dostosowywania do niego środków bezpieczeństwa. Odpowiedzialne za to są m.in. organy regulujące i kontrolujące działania w obszarze technologii informatycznych oraz stosujące, w razie potrzeby, karne sankcje finansowe. Art. 6 ust. 2 u.k.s.c. określa siedem pierwszorzędnych cech dla wskazania progów istotności skutków zakłócających, wyznaczonych przez Radę Ministrów, uzależniających z kolei ocenę wagi konsekwencji nielegalnych incydentów w strefie wirtualnej. Po pierwsze brana jest pod uwagę liczba użytkowników konkretnej kluczowej usługi świadczonej przez dany podmiot – im jest ona większa, tym za bardziej poważne są uznawane skutki. Szacuje się również zależność innych sektorów gospodarki lub społeczeństwa od danego znaczącego świadczenia. W miarę wzmacniania tej relacji ewentualne nieplanowane zdarzenie może wywoływać znacznie silniejsze konsekwencje. W ocenie istotności skutków incydentu cybernetycznego trzecim kluczowym czynnikiem jest analiza wpływu tego zagrożenia na działalność gospodarczą i społeczną oraz bezpieczeństwo publiczne, w tym zagrożenie zniszczenia infrastruktury. Czwartą przesłankę stanowi sam udział podmiotu na rynku. W przypadku, gdy jest on dominującym dostawcą w sektorze, cyberprzestępstwo staje się znaczącym zagrożeniem dla systemu ekonomicznego. Kolejna przesłanka odnosi się do zasięgu obszaru geograficznego, który mógłby zostać dotknięty incydem. Jeśli usługa kluczowa ma charakter globalny i jej zakłócenie wpłynęłoby na wielu użytkowników na różnych obszarach, negatywne konsekwencje są bardziej znaczące przy ocenie istotności skutku. Szóstym kryterium jest zdolność podmiotu do utrzymywania wystarczającego poziomu świadczenia usługi kluczowej w kontekście niebezpieczeństwa. To oznacza, że podmiot musi być w stanie szybko i efektywnie reagować na nie, celem minimalizacji szkody. Ostatnią i bardziej uogólnioną przesłankę stanowią pozostałe

⁴⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 913), dalej jako: u.k.s.c.

czynniki charakterystyczne dla konkretnego sektora lub podsektora, które należy brać pod uwagę do poprawnej oceny istotności skutków⁵⁰.

Na podstawie ww. siedmiu pierwszorzędnych cech Zespół Analiz Strategicznych i Wpływu Nowoczesnych technologii (NASK-PIB) określił hierarchię trzech poziomów bezpieczeństwa, czego celem ma być odpowiednia ocena wpływu incydentu, a tym samym dobór adekwatnych środków ochrony. Za najmniej groźne uznano zdarzenia jedynie naruszające cyberbezpieczeństwo, np. próby uzyskania dostępu do kont użytkowników. Jest to zazwyczaj stadium, w którym incydent nie wymaga nadania klasyfikacji ani raportowania, niemniej może być monitorowany i oceniany pod kątem ewentualnej eskalacji. W momencie, w którym incydent ten jednak wykazuje takowy potencjał, może wymagać bardziej rygorystycznych działań, co z kolei kieruje go ku drugiemu poziomowi w hierarchii określonej przez PIB-NASK. W jego zakresie mieszczą się zdarzenia z obrębu podmiotu publicznego, a także te poważne i istotne. Ich wpływ na sferę wirtualną jest o wiele silniejszy, za czym idzie konieczność nadawania im klasyfikacji oraz raportowania. Dokonuje tego podmiot publiczny lub operator usługi kluczowej w przypadku zagrożenia dla jakości bądź ciągłości realizacji swoich zadań. W przypadku incydentu istotnego, czyli mogącego przyczynić się do pogorszenia jakości świadczeń usług cyfrowych, to dostawca jest zobligowany do nadania mu klasyfikacji i sporządzenia raportu. Ciągły rozwój zagrożenia kwalifikuje zdarzenie jako krytyczne i należące do poziomu trzeciego⁵¹. Ze względu na tę perspektywę art. 73 u.k.s.c. wskazuje sankcje za zaniechanie bądź niedopełnienie obowiązków wynikających z treści aktu. Operatorzy usług kluczowych lub dostawcy usług cyfrowych mogą zostać obciążeni karą pieniężną w wysokości od 1.000 zł do nawet 1.000.000 zł. Kwalifikacji incydentu jako krytycznego dokonuje właściwy Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (*Computer Security Incident Response Team*; CSIRT) poziomu krajowego (art. 26 ust. 3 pkt 6 u.k.s.c.). Art. 2 pkt 1-3 oraz rozdział 6 u.k.s.c. definiują trzy takie grupy, z czego doniosły charakter ma Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego koordynujący zagrożeniami zgłaszanymi przez podmioty podległe lub nadzorowane głównie przez Ministra Obrony Narodowej (CSIRT MON). Ma zastosowanie głównie w przypadkach związanych z obronnością kraju, co jest powiązane z jego podporządkowaniem Resortowi Obrony Narodowej (RON). Jednocześnie oznacza to

⁵⁰ Zespół Analiz Strategicznych i Wpływu Nowoczesnych Technologii Cyber Policy NASK, *Analiza – Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, 2018.

⁵¹ Ibidem.

funkcjonowanie w ramach Dowództwa Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni (DKWOC)⁵², gwarantującego kontrolę nad zasobami z zakresu m.in. budowy systemów IT. CSIRT MON ściśle współdziała z CSIRT GOV, czyli Zespołem Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego podległemu Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Adekwatnie reaguje na zdarzenia zgłaszane przez administrację rządową, Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz operatorów infrastruktury krytycznej. Wobec ataków terrorystycznych największe kompetencje posiada jednak Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego funkcjonujący w strukturach Państwowego Instytutu Badawczego NASK (CSIRT NASK). W zakresie jego obowiązków mieści się skoordynowane reagowanie na zgłoszenia podmiotów, takich jak operatorzy usług kluczowych lub cyfrowych, a także samorządy terytorialne. Najistotniejszym aspektem jest fakt, iż CSIRT NASK pełni funkcję „ostatniej szansy” dla osób, które doświadczyły skrajnie niekorzystnej sytuacji i nie uzyskały we wcześniejszych krokach oczekiwanej pomocy od innych instytucji⁵³.

Zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 15 u.k.s.c. każdy z CSIRT poziomu krajowego jest zobligowany do współpracy z organami właściwymi, ministrem właściwym ds. informatyzacji oraz Pełnomocnikiem do Spraw Cyberbezpieczeństwa. W ramach tego są zobowiązani do przekazywania danych na temat incydentów i ryzyka ich wystąpienia podmiotom wchodzącym w skład Krajowego Systemu Cyberbezpieczeństwa (art. 4 u.k.s.c.). Zestawienie dot. problemów, które wystąpiły w ubiegłym roku kalendarzowym, jest kierowane do Pojedynczego Punktu Kontaktowego, prowadzonego przez ministra właściwego ds. informatyzacji. Stanowi ono ważny element umożliwiający współpracę Polski z innymi państwami Unii Europejskiej, a w szczególności z Agencją Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA). Za podtrzymanie kolaboracji międzynarodowych odpowiada również Minister Obrony Narodowej. Kontroluje on współdziałanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) z właściwymi organami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), UE i innymi organizacjami w zakresie cyberbezpieczeństwa. Jednym ze sprofilowanych części SZ RP są, wspomniane już, Wojska Obrony Cyberprzestrzeni (WOC), które podlegają Dowództwu Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni. WOC m.in. monitoruje i reaguje na wirtualne zagrożenia, mogące wpływać na stabilność systemów krajowych⁵⁴.

⁵² Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.).

⁵³ Zespół Analiz Strategicznych i Wpływu Nowoczesnych Technologii Cyber Policy NASK, *Analiza...*, 2018.

⁵⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.

Art. 60-63 u.k.s.c. przedstawiają funkcje Pełnomocnika Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa, który podlega Radzie Ministrów, przy czym powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów. W kontekście swojej roli w nadzorowaniu procesu zarządzania ryzykiem krajowego systemu cyberbezpieczeństwa Pełnomocnik uczestniczy w opiniowaniu dokumentów rządowych, a także wydaje rekomendacje wobec stosowania urządzeń informatycznych lub oprogramowania na wniosek CSIRT. Równocześnie wspiera badania naukowe rozwijające technologie, które stanowią jeden z filarów współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie. Ponadto art. 64-67 u.k.s.c. wprowadzają instytucję Kolegium do Spraw Cyberbezpieczeństwa z Prezesem Rady Ministrów na czele. Do współtworzących należą ministrowie właściwi ds. wewnętrznych, informatyzacji, spraw zagranicznych, a także Minister Obrony Narodowej, których obecność wynika z potrzeby zapewnienia koordynacji działań pomiędzy konkretnymi sektorami administracji. Kolegium uzupełniają Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz minister odpowiedzialny za koordynację działań służb specjalnych. Te osoby stanowią integralną część procesu opracowywania i wdrażania strategii na szczeblu krajowym. W posiedzeniach, oprócz wymienionych osobistości, udział biorą również reprezentanci kluczowych organizacji, np. Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, a także Dyrektor NASK-PIB. Kolegium odpowiada za strategiczne kierunki działań związanych z cyberbezpieczeństwem na poziomie krajowym, a dodatkowo stanowi instytucję opiniodawczo-doradczą względem Rady Ministrów⁵⁵.

6 Cyberatak a stan nadzwyczajny

W obliczu narastających zagrożeń informatycznych pod koniec 2022 r. Polska sformułowała swoje stanowisko dot. zastosowania prawa międzynarodowego w cyberprzestrzeni⁵⁶. Podkreśliła wagę Karty Narodów Zjednoczonych⁵⁷, zgadzając się m.in. z Unią Europejską, NATO i wieloma państwami spoza tych organizacji co do jej zastosowania w tej sferze. III RP stwierdziła również, że operacje przeprowadzane w wirtualnej rzeczywistości,

⁵⁵ Ministerstwo Cyfryzacji, Powstaje Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/powstaje-kolegium-ds-cyberbezpieczenstwa> (dostęp: 15.06.2025 r.)

⁵⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące zastosowania prawa międzynarodowego w cyberprzestrzeni*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/stanowisko-rzeczypospolitej-polskiej-dotyczace-zastosowania-prawa-miedzynarodowego-w-cyberprzestrzeni> (dostęp: 15.06.2025 r.)

⁵⁷ Karta Narodów Zjednoczonych Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 z późn. zm.), dalej jako: KNZ.

generujące negatywne konsekwencje na terytorium kraju, bez rozróżnienia na działania kinetyczne bądź cyfrowe, są uznawane za naruszenie zasady suwerenności państwa, np. modyfikacja wyników głosowania parlamentarnego lub przeprowadzenie kampanii dezinformacyjnej.

W przypadku znacznie bardziej zaawansowanych skutków niedozwolona interwencja może zostać uznana nawet za naruszającą zakaz użycia siły na podstawie art. 2 ust. 4 KNZ. Jeżeli dojdzie do śmierci bądź okaleczenia ludzi, a także do uszkodzenia lub zniszczenia mienia znacznej wartości, Polska ma prawo uznać to za napad zbrojny będącą bezpośrednią przesłanką do wprowadzenia na terenie kraju stanu nadzwyczajnego, a konkretniej stanu wojny przez Sejm Rzeczypospolitej bądź, gdy ten nie jest w stanie się zebrać, Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 116 Konstytucji RP⁵⁸). Zgodnie z art. 51 KNZ, zanim Rada Bezpieczeństwa nie podejmie niezbędnych zarządzeń, celem utrzymania międzynarodowego pokoju, Rzeczpospolita ma prawo do samoobrony. Pozwala to na elastyczne wykorzystanie środków odnoszących się zarówno do działań cybernetycznych, jak i tradycyjnie rozumianych sił zbrojnych, o ile są one proporcjonalne do zaistniałej sytuacji. Z kolei, gdy cyberataki stanowią istotne zagrożenie dla dobrobytu i osiągają poziom, który można uznać za napad zbrojny, przewiduje się możliwość wykorzystania prawa do samoobrony zbiorowej. NATO potwierdziło, iż ochrona przed atakami cybernetycznymi stanowi integralną część funkcjonowania w tym obszarze⁵⁹.

Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP w przypadku, gdy nie doszło jeszcze do faktycznego cyberataku, a istnieje jedynie zagrożenie jego wystąpienia, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa. Założeniem tego jest zabezpieczenie interesów przede wszystkim wewnętrznych. W tym okresie często występuje ograniczenie praw i wolności obywatela, jednak jest to w pełni kierowane i uzasadnione potrzebą zapewnienia ochrony. Innym stanem nadzwyczajnym jest stan wyjątkowy (art. 230 Konstytucji RP) wprowadzany przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów na całym terenie kraju lub jego części. Może on trwać nie więcej niż 90 dni, a w uzasadnionych przypadkach zostać jednorazowo przedłużony. Taki krok wymaga akceptacji Sejmu i może obowiązywać do 60 dni. Stan wyjątkowy występuje w sytuacjach rzeczywistego zagrożenia, gdy zwykle środki konstytucyjne nie są wystarczające do zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z kolei stan klęski

⁵⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako: Konstytucja RP.

⁵⁹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2022, *Stanowisko Rzeczypospolitej...*

żywiolowej (art. 232 Konstytucji RP) różni się od pozostałych rodzajów, ponieważ jego obowiązywanie nie jest w pełni zależne od ludzkiej woli. Jest to powiązane z wystąpieniem katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, której skutki na szeroką skalę zagrażają zdrowiu i życiu ludzi, mieniu bądź środowisku. Do konsekwencji należą m.in. uszkodzenia urządzeń technicznych w wyniku zaawansowanego cyberataku z użyciem AI. W skrajnych przypadkach może wpłynąć to na całe systemy, takich jak kontrola lotów, ratownictwa lub dostarczania wody. Stan klęski żywiołowej wprowadza na terenie całej Polski lub jej części Rada Ministrów na czas nie dłuższy niż 30 dni. Ewentualne wydłużenie stanowi okres do 30 dni za akceptacją Sejmu.

Podsumowanie

AI stanowi narzędzie o dwojakim zastosowaniu w kontekście cyberbezpieczeństwa. Z jednej strony usprawnia działania cyberprzestępców, z drugiej zaś wspiera mechanizmy obronne. Jej rozwój nie tylko znacząco wspomaga ochronę systemów informatycznych, ale też przyczynia się do tworzenia nowych i intensyfikacji obecnych zagrożeń. W konsekwencji rozstrzygnięcie, czy AI stanowi instrument o przeznaczeniu pozytywnym, czy też negatywnym nie jest jednoznaczne.

Analizując wszystkie korzyści, jak i zagrożenia należy stwierdzić, iż skuteczność AI jako narzędzia cyberbezpieczeństwa zależy od kilku kluczowych czynników. Przede wszystkim niezbędne jest odpowiednie zarządzanie ryzykiem oraz opracowanie regulacji prawnych, które ograniczą możliwość wykorzystania jej w celach przestępczych. Instytucje państwowe, sektor prywatny oraz organizacje międzynarodowe powinny podejmować współpracę w zakresie rozwoju systemów zabezpieczeń opartych na nowych technologiach, a także wypracować standardy etycznego jej wykorzystania. Technologie nie powinny być narzędziem wyłącznie reaktywnym – jej potencjał musi zostać ukierunkowany również na prognozowanie zagrożeń oraz projektowanie innowacyjnych mechanizmów zabezpieczających, które będą w stanie przewidywać i neutralizować ataki jeszcze przed ich wystąpieniem. Istotnym aspektem jest również edukacja użytkowników na temat cyfrowej higieny, celem zwiększenia ogólnej odporności na cyberataki. Podnoszenie świadomości społecznej o metodach stosowanych przez cyberprzestępców, w tym zaawansowanych technik wykorzystujących AI, jest niezbędne do skutecznej obrony przed nimi. Inwestowanie w programy

edukacyjne, które promują odpowiedzialne korzystanie z technologii i zrozumienie zagrożeń cybernetycznych jest równie ważne, jak rozwijanie samego sektora informatycznego.

Podsumowując, AI zarówno wzmacnia ochronę przed cyberatakami, jak i przyczynia się do ich intensyfikacji. W związku z tym kluczowe staje się opracowanie strategii wykorzystania jej w sposób odpowiedzialny i kontrolowany, tak aby zmaksymalizować korzyści przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka jej nadużycia przez cyberprzestępców. Tylko holistyczne podejście, łączące nowoczesne technologie z edukacją i regulacjami prawnymi, może stanowić skuteczną odpowiedź na rosnące zagrożenia. W przyszłości rola AI w cyberbezpieczeństwie będzie determinowana nie tylko przez postęp technologiczny, lecz także przez zdolność instytucji do skutecznego zarządzania jej potencjałem oraz wdrażania regulacji ograniczających ryzyka.

STRESZCZENIE

Sztuczna inteligencja w kontekście cyberbezpieczeństwa

W niniejszym artykule poruszono tematykę cyberzagrożeń, które niesie ze sobą rewolucja cyfryzacji związana z rozwojem sztucznej inteligencji na przestrzeni kilku ubiegłych lat. Przedstawiono przykłady technik cyberataków, a także możliwe rozwiązanie oparte na AI. W tekście analizie poddano również stosunek prawny i polityczny wobec problemu dynamicznie zmieniających się standardów technologii wpływających na bezpieczeństwo obywatela.

Słowa kluczowe: CERT; CSIRT; cyberatak; cyberbezpieczeństwo; cyberprzestępstwo; cyberprze-
strzeń; cyfryzacja; Krajowa Strategia Cyberbezpieczeństwa; polityka; prawo; sztuczna inteligencja.

SUMMARY

Artificial intelligence in the context of cybersecurity

This article discusses the cyber threats posed by the digitalisation revolution associated with the development of artificial intelligence in recent years. Examples of cyber-attack techniques are presented, as well as a potential AI-based solution. The text also analyses the legal and political attitude towards the problem of dynamically changing technological standards affecting the security of citizens.

Keywords: artificial intelligence, CERT, CSIRT, cyberattack, cybercrime, cybersecurity, cyberspace, digitalization, law, National Cybersecurity Strategy, politics.

BIBLIOGRAFIA

Wykaz aktów normatywnych

Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)).

Źródła internetowe

„Cyber 360”, *Cyberataki w sektorze MŚP z udziałem sztucznej inteligencji*, <https://cyber360.pl/blog-o-cyberbezpieczenstwie/cyberataki-w-sektorze-msp-z-udzialem-sztucznej-inteligencji/> (dostęp: 15.06.2025 r.)

Ajibade A.I., *Typowe oszustwa internetowe wymierzone w nastolatków*, <https://www.internetmatters.org/pl/hub/expert-opinion/common-online-scams-targeting-teenagers/> (dostęp: 15.06.2025 r.)

Darktrace Antigena, *Darktrace Antigena Product Overview*, <https://darktrace.com/legal/darktrace-antigena-product-overview> (dostęp: 15.06.2025 r.)

European Commission, *2023 Report on the state of the Digital Decade*, 2023.

Finnish Transport and Communications Agency Traficom, *The security threat of AI-enabled cyberattacks*, 2022.

Ministerstwo Cyfryzacji, *Powstaje Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/powstaje-kolegium-ds-cyberbezpieczenstwa> (dostęp: 15.06.2025 r.)

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące zastosowania prawa międzynarodowego w cyberprzestrzeni*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/stanowisko-rzeczypospolitej-polskiej-dotyczace-zastosowania-prawa-miedzynarodowego-w-cyberprzestrzeni> (dostęp: 15.06.2025 r.)

Najwyższa Izba Kontroli, *Działania Państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków wybranych przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości* (Nr ewid. 125/2022/P/21/042/KPB), 2022.

Polska Agencja Prasowa, *Eurostat: polskie firmy w unijnej czołówce pod względem zgłaszanych naruszeń cyberbezpieczeństwa*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/eurostat-polskie-firmy-w-unijnej-czolowce-pod-wzgledem-zglaszanych-naruszen-0> (dostęp: 15.06.2025 r.)

Portal polskiej Policji, *Internetowi oszuści nie śpią!*, <https://policja.pl/pol/aktualnosci/227892,Internetowi-oszusci-nie-spia.html> (dostęp: 15.06.2025 r.)

S. Palczewski, *Cyberataki niemożliwe do wykrycia? Rewolucja AI*, <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/sztuczna-inteligencja-w-cyberatakachincydenty-niemozliwe-do-wykrycia> (dostęp: 15.06.2025 r.)

Zespół Analiz Strategicznych i Wpływu Nowoczesnych Technologii Cyber Policy NASK, *Analiza – Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, 2018.

DZIAŁ PRAWA PUBLICZNEGO

mgr Mikołaj Brzostowicz

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

mikolaj.brzostowicz@outlook.com

<https://orcid.org/0009-0001-0920-8751>

KONTROLA DECYZJI PREZESA UODO PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE W ŚWIETLE RODO I KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UE – ANALIZA KRYTYCZNA ZGODNOŚCI Z UNIJNYMI STANDARDAMI OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Ochrona danych osobowych w dobie zaawansowanej technologii i globalnej wymiany informacji stała się jednym z fundamentalnych praw jednostki, przyczyniając się do wzrostu świadomości obywateli oraz wzmocnienia ram ochrony prawnej w całej Unii Europejskiej. Kluczową rolę w tym procesie odgrywa Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679, znane jako Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych (dalej: RODO, ogólne rozporządzenie), które weszło w życie w maju 2018 roku. RODO nakłada na państwa członkowskie obowiązek nie tylko stworzenia krajowych organów nadzorczych odpowiedzialnych za monitorowanie przetwarzania danych osobowych, ale także zapewnienia, aby osoby, których dane dotyczą, mogły korzystać z efektywnej ochrony prawnej w przypadku naruszenia ich praw⁶⁰.

Jednym z centralnych założeń unijnego systemu ochrony danych jest zapewnienie, by każdy, kto doznał naruszenia swoich praw związanych z przetwarzaniem danych, mógł dochodzić sprawiedliwości zarówno poprzez środki administracyjne, jak i sądowe. Motyw 141 RODO wprost wskazuje, że osoby fizyczne powinny mieć możliwość wniesienia skargi do odpowiedniego organu nadzorczego oraz, jeśli zajdzie taka potrzeba, skierowania sprawy do sądu. Takie podejście ma na celu nie tylko ochronę praw jednostki, ale również wzmocnienie zaufania obywateli do unijnych mechanizmów ochrony danych.

⁶⁰ Motyw 139, Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119.

W Polsce organem odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów ogólnego rozporządzenia jest Prezes UODO Ochrony Danych Osobowych (dalej: Prezes UODO, PUODO), którego działania i decyzje są kluczowe dla realizacji założeń RODO. Prezes UODO ma szerokie uprawnienia, obejmujące m.in. możliwość nakładania kar administracyjnych, wydawania decyzji naprawczych, prowadzenia kontroli oraz wszczynania postępowań dotyczących naruszeń ochrony danych. Jednak skuteczność kontroli nad decyzjami Prezesa UODO zależy w dużej mierze od systemu sądownictwa administracyjnego, który w Polsce nadzoruje działania organów administracyjnych i orzeka w sprawach dotyczących decyzji Prezesa UODO. Z tego względu niezbędne jest, aby polskie sądy administracyjne dysponowały mechanizmami proceduralnymi zgodnymi z unijnymi standardami, gwarantującymi prawo do skutecznego środka ochrony prawnej i dostęp do bezstronnego sądu, zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP UE).

Kwestia dostosowania polskiego systemu sądowej kontroli administracyjnej do wymogów unijnych jest przedmiotem intensywnej debaty akademickiej oraz analiz prawnych, które wskazują na liczne wyzwania i ograniczenia. Przede wszystkim, w polskim systemie dominująca rola modelu kasatoryjnego, polegającego na uchylaniu decyzji administracyjnych bez możliwości wydawania rozstrzygnięć merytorycznych przez sądy, bywa krytykowana jako niewystarczająca w kontekście wymogów wynikających z RODO i art. 47 KPP UE. W doktrynie podnosi się, że taki model, mimo iż zgodny z tradycją polskiego prawa administracyjnego, może nie spełniać standardów efektywności, proporcjonalności i szybkości postępowania wymaganych przez prawo unijne⁶¹.

Przepisy art. 47 KPP UE ustanawiają istotne standardy ochrony prawnej, które wykraczają poza ramy krajowych systemów prawnych. Prawo do skutecznego środka ochrony prawnej obejmuje nie tylko dostęp do sądu, lecz także możliwość otrzymania sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, co stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego⁶². Standardy te zostały szczegółowo rozwinięte w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), który podkreśla, że zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby osoby fizyczne miały

⁶¹ Zob. J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „EPS 2022”, nr 10, s. 29.

⁶² Zob. A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

rzeczywisty dostęp do sądu oraz prawo do uzyskania sprawiedliwego rozpatrzenia ich sprawy w rozsądnym terminie⁶³.

W kontekście ochrony danych osobowych TSUE wielokrotnie wskazywał, że państwa członkowskie muszą zagwarantować osobom fizycznym możliwość skorzystania z odpowiednich środków ochrony prawnej wobec decyzji organów nadzorczych. Istniejące w państwach członkowskich rozwiązania proceduralne powinny być zgodne z zasadą skuteczności i równowagi, które są kluczowymi wymogami prawa unijnego⁶⁴. RODO wprowadza jednolite standardy ochrony danych osobowych w całej UE, lecz równocześnie daje krajom pewną swobodę w zakresie procedur. Owa autonomia proceduralna jest jednak ograniczona koniecznością zapewnienia zgodności z zasadami prawa unijnego, co oznacza, że mechanizmy krajowe muszą spełniać określone standardy, w tym zapewniać dostęp do niezależnego sądu i możliwość skutecznej kontroli sądowej.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza zgodności polskiego modelu kontroli sądowej nad decyzjami Prezesa UODO z unijnymi standardami ochrony danych osobowych. Artykuł stawia hipotezę, że obecny model kasatoryjny w Polsce, oparty na uchylaniu decyzji organu bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne, nie w pełni odpowiada standardom efektywności i skuteczności wynikającym z unijnych przepisów. Osiągnięcie zgodności z unijnymi zasadami ochrony praw jednostki może wymagać zmiany kompetencji sądów administracyjnych i rozszerzenia ich możliwości w zakresie rozstrzygania merytorycznego.

Przedstawiona w artykule analiza uwzględnia nie tylko polskie przepisy oraz orzecznictwo, lecz także standardy i orzeczenia TSUE, które stanowią istotne wytyczne w zakresie stosowania prawa unijnego przez państwa członkowskie.

Zakres analizy obejmuje kluczowe przepisy i ich interpretację na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym, w tym RODO (motyw 141 oraz art. 58, 78). RODO reguluje między innymi uprawnienia organów nadzorczych, w tym Prezesa UODO oraz obowiązek zapewnienia możliwości sądowej kontroli jego decyzji w sposób zgodny z prawem do skutecznej ochrony prawnej. Artykuł 58 szczegółowo określa uprawnienia kontrolne, naprawcze, doradcze oraz zgłaszające, które są przyznane organom nadzorczym w celu ochrony danych osobowych, podczas gdy artykuł 78 RODO formułuje prawo osób fizycznych do środka ochrony prawnej przed sądem administracyjnym w przypadku, gdy decyzje organu

⁶³ Zob. szerzej wyrok TS z dnia 17 listopada 1998 r., C-228/96, *Aprile Srl, in liquidation, przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato* (ECLI:EU:C:1998:544).

⁶⁴ Ibidem.

nadzorczych mają charakter prawnie wiążący. Kolejnym ważnym przepisem jest artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który ustanawia fundament prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i dostęp do bezstronnego sądu, co stanowi kluczowy element oceny zgodności polskich przepisów z unijnymi standardami. Orzecznictwo TSUE wskazuje na znaczenie art. 47 KPP UE, pełniącego funkcję gwaranta skutecznej ochrony prawnej przed sądami krajowymi w sprawach dotyczących w omawianym przypadku ochrony danych osobowych, zwłaszcza gdy decyzje krajowego organu nadzorczego wpływają na prawa jednostek. W analizie uwzględniono także przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.), które stanowią podstawę polskiego systemu sądowej kontroli administracyjnej bazującego na modelu kasatoryjnym, ograniczającym kompetencje sądów administracyjnych głównie do uchylania decyzji organów administracyjnych⁶⁵. Przeprowadzono analizę, w jakim stopniu taki model odpowiada wymogom unijnym oraz czy wymaga dostosowania w zakresie bardziej merytorycznego badania decyzji Prezesa UODO przez sądy administracyjne.

W niniejszym artykule przyjęto metodologię opartą na kilku kluczowych elementach: analiza dogmatyczna, analiza normatywna przepisów RODO, KPP UE oraz przepisów krajowych, aby zrozumieć ich wzajemne powiązania oraz wymogi w zakresie kontroli sądowej decyzji administracyjnych dotyczących ochrony danych osobowych. Ta część badań miała na celu identyfikację kluczowych przepisów, które kształtują zasady stosowania RODO i KPP UE w Polsce. Dokonano analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ma kluczowe znaczenie w kształtowaniu standardów efektywnej ochrony sądowej i prawa do sądu w kontekście ochrony danych osobowych. Analiza orzecznictwa TSUE zawiera wyroki dotyczące zarówno prawa do sądu (art. 47 KPP UE), jak i spraw związanych z ochroną danych osobowych w różnych państwach członkowskich UE. Wnioski płynące z tych wyroków pozwalają na lepsze zrozumienie wymagań, jakie Unia Europejska nakłada na krajowe systemy prawne w zakresie ochrony praw jednostek. Porównanie rozwiązań prawnych obejmuje badania, w ramach których dokonano porównania polskiego modelu sądowej kontroli administracyjnej z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach członkowskich UE. Analiza modeli sądownictwa administracyjnego w innych krajach Unii Europejskiej umożliwia ocenę efektywności rozwiązań kasatoryjnych w Polsce na tle merytorycznej kontroli stosowanej w innych systemach.

⁶⁵ Zob. szerzej M. Kowalski. *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądowoadministracyjnej*, „EPPISM”, Warszawa 2023, s. 93-94.

Analiza przepisów RODO oraz Karty Praw Podstawowych UE, wraz z polskim modelem sądowno administracyjnym, wskazuje na wyraźne rozbieżności pomiędzy unijnymi standardami ochrony danych osobowych a możliwościami proceduralnymi zapewnionymi jednostkom w Polsce. Wyniki te, oparte na przepisach oraz orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), potwierdzają, że ograniczenia modelu kasatoryjnego mogą znacząco wpływać na zdolność polskiego systemu sądowego do realizacji pełnych i skutecznych zabezpieczeń prawnych.

Ogólne rozporządzenie w art. 58 przyznaje organom nadzorczym, takim jak Prezes UODO, rozległe kompetencje, które obejmują uprawnienia kontrolne (np. prowadzenie kontroli oraz dostęp do danych osobowych i dokumentacji), naprawcze (np. wydawanie nakazów czy zakazów przetwarzania, cofanie certyfikacji, nakładanie kar) oraz doradcze i edukacyjne⁶⁶. Zgodnie z art. 58 ust. 4, wszystkie te działania muszą być poddane odpowiednim zabezpieczeniom prawnym, w tym dostępowi do skutecznej kontroli sądowej, co wymaga od państw członkowskich wdrożenia mechanizmów, które spełniają unijne standardy ochrony danych osobowych⁶⁷. Art. 78 RODO precyzyjnie reguluje prawo do wniesienia środka ochrony prawnej przeciwko decyzjom organów nadzorczych, które naruszają prawa jednostek, podkreślając konieczność sprawowania nad nimi efektywnej kontroli przez sądy administracyjne. Skuteczność tej kontroli powinna obejmować możliwość uzyskania realnej ochrony, zwłaszcza w przypadkach, gdy decyzje mają istotny wpływ na prawa jednostek, co wymaga od państw członkowskich implementacji rozwiązań pozwalających na merytoryczne rozpatrywanie spraw. W Polsce sądy administracyjne działają w ramach modelu kasatoryjnego, który ogranicza ich rolę do uchylenia decyzji organów administracyjnych, bez możliwości wydania własnego merytorycznego rozstrzygnięcia. W związku z tym, chociaż decyzja Prezesa UODO może zostać uchylona, jednostka nie otrzymuje natychmiastowego rozstrzygnięcia swojego problemu, a proces powraca do organu, co wydłuża i komplikuje postępowanie, obciążając obywatela dodatkowymi procedurami i potencjalnie naruszając zasadę efektywności ochrony prawnej przewidzianą w RODO. Jako przykład można przytoczyć sprawę M. sp. z o.o. przeciwko PUODO, gdzie skutek uchylenia decyzji Prezesa urzędu przez NSA, organ ponownie wydał decyzję. Na dzień sporządzania tekstu, „nowa

⁶⁶ Zob. szerzej P. Litwiński, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021, s. 473-478.

⁶⁷ Ibidem.

decyzja” została zaskarżona do WSA w Warszawie, a sąd utrzymał decyzję Prezesa UODO w mocy⁶⁸.

Wymogi artykułu 47 Karty Praw Podstawowych UE gwarantują każdemu prawo do skutecznego środka ochrony prawnej oraz dostępu do sądu, który powinien być niezawisły, bezstronny i ustanowiony na mocy ustawy⁶⁹. Kluczowe znaczenie ma tutaj prawo jednostki do sprawiedliwego procesu, w którym sąd ma możliwość pełnego rozpoznania sprawy i jej merytorycznego rozstrzygnięcia, jeśli wymaga tego ochrona praw jednostki. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreśla, że zasada skutecznej ochrony sądowej obejmuje zarówno formalny dostęp do sądu, jak i efektywność procesu, który musi umożliwiać rzeczywiste dochodzenie roszczeń i uzyskanie sprawiedliwości w rozsądnym czasie⁷⁰. Zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, państwa członkowskie UE mogą stosować własne regulacje proceduralne w postępowaniach administracyjnych, o ile spełniają zasady skuteczności i równowagi⁷¹. Polska, stosując model kasatoryjny w sądach administracyjnych, utrzymuje ograniczenia, które potencjalnie mogą kolidować z wymogami skuteczności ochrony prawnej wynikającymi z artykułu 47 Karty Praw Podstawowych UE⁷². Brak możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, a jedynie jej przekazanie do ponownego rozpatrzenia przez organ administracyjny, w praktyce powoduje opóźnienia i może wpływać na ograniczenie dostępu do rzeczywistej ochrony prawnej dla jednostki.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dostarcza istotnych interpretacji, które pozwalają ocenić, czy polski model kasatoryjny spełnia unijne standardy ochrony prawnej. Wyrok w sprawie *Alekszij Torubarov v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (C-556/17) jest szczególnie istotny w kontekście oceny modelu kasatoryjnego. TSUE orzekł, że system prawny, który uniemożliwia sądom krajowym merytoryczne rozstrzyganie sporów i wymaga jedynie przekazywania decyzji do ponownego rozpatrzenia przez organ administracyjny, nie spełnia wymogu skutecznej ochrony sądowej. TSUE podkreślił, że państwa członkowskie mają obowiązek stworzenia takich procedur, które nie tylko formalnie umożliwiają odwołanie się do sądu, ale przede wszystkim gwarantują

⁶⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2024 r., II SA/Wa 430/24, LEX nr 3774324.

⁶⁹ Zob. szerzej wyrok TS: z dnia 8 listopada 2016 r., C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Obvodný úrad Trenčín*, (ECLI:EU:C:2016:838), pkt 65; z dnia 14 czerwca 2017 r., C-685/15, *Online Games Handels GmbH i in. przeciwko Landespolizeidirektion Oberösterreich*, (ECLI:EU:C:2017:452), pkt 59.

⁷⁰ Zob. np. wyrok TS z dnia 17 listopada 2011 r., C-327/10, *Hypoteční banka a.s. przeciwko Udonowi Mike'owi Lindnerowi* (ECLI:EU:C:2011:745).

⁷¹ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

⁷² Zob. M. Kowalski. *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądownoadministracyjnej*. „EPPISM”, Warszawa 2023, s. 97.

rzeczywistą ochronę interesów jednostki. W polskim systemie ograniczenie roli sądów administracyjnych do uchylania decyzji Prezesa UODO bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia może być uznane za barierę w realizacji zasady efektywności ochrony sądowej. Wyrok TSUE w sprawie M.A. (C-949/19), dotyczącej odmowy wydania wizy krajowej, podkreśla, że prawo do skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby sąd krajowy miał możliwość pełnego rozpatrzenia sprawy, gdy naruszenie przepisów prawa unijnego może prowadzić do poważnych skutków dla jednostki. To stanowisko podkreśla znaczenie zapewnienia jednostce nie tylko dostępu do sądu, ale także możliwości uzyskania pełnej ochrony przed ewentualnymi nadużyciami ze strony organów administracyjnych. W polskim systemie brak merytorycznego orzecznictwa sądów administracyjnych może być postrzegany jako nieadekwatny do takich standardów.

Analiza przepisów oraz orzecznictwa prowadzi do kilku kluczowych wniosków. Po pierwsze, brak pełnej zgodności z art. 47 KPP UE – polski model kasatoryjny, ograniczający sądy administracyjne do uchylania decyzji bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia, może nie spełniać wymogów art. 47 KPP UE. Zasadą unijnego prawa do sądu jest nie tylko formalny dostęp do instytucji sądowej, ale także efektywna ochrona praw jednostki, co w praktyce oznacza możliwość uzyskania realnego rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie⁷³. Po drugie, ograniczona skuteczność środka ochrony prawnej – w polskim systemie prawnym decyzje Prezesa UODO mogą być wielokrotnie uchylane i przekazywane do ponownego rozpatrzenia, co w rzeczywistości przedłuża proces i ogranicza skuteczność środka ochrony prawnej. Model ten może być krytykowany z punktu widzenia zasady efektywności, gdyż jednostka jest zmuszona do wielokrotnego uczestnictwa w procedurach administracyjnych bez merytorycznego rozstrzygnięcia⁷⁴. Po trzecie, potrzeba reform proceduralnych – wnioski płynące z analizy przepisów i orzecznictwa TSUE sugerują, że polski system kontroli sądowej decyzji administracyjnych wymaga reform, które umożliwiłyby sądom administracyjnym pełne merytoryczne rozpatrywanie spraw. Takie zmiany mogłyby dostosować polski system do standardów UE, zapewniając jednostkom rzeczywiste zabezpieczenie ich praw wynikających z RODO.

Podsumowując, wyniki analizy wskazują na potrzebę dostosowania polskiego systemu kontroli sądowej nad decyzjami Prezesa UODO do unijnych standardów ochrony praw

⁷³ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

⁷⁴ Zob. M. Kowalski, *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądownoadministracyjnej*, „EPPISM”, Warszawa 2023, s. 98.

podstawowych. Zasadnicze problemy wynikają z ograniczeń modelu kasatoryjnego, który nie pozwala sądom administracyjnym na merytoryczne rozstrzyganie spraw, a jedynie na uchylanie decyzji⁷⁵. W efekcie jednostki napotykają przeszkody w uzyskaniu skutecznej ochrony sądowej, co wpływa na dostępność i efektywność procedur ochrony danych osobowych w Polsce.

Analiza wskazuje, że wprowadzenie zmian proceduralnych, które pozwoliłyby na pełne merytoryczne rozstrzyganie przez sądy administracyjne, mogłoby przybliżyć polski system do unijnych standardów i wzmocnić ochronę praw jednostek⁷⁶. W dalszej części niniejszy artykuł rozwija te wnioski oraz proponuje kierunki możliwych reform, które mogłyby zniwelować istniejące niedociągnięcia i lepiej zabezpieczyć prawa obywateli, również na kanwie postępowań w zakresie ochrony danych osobowych.

Ograniczenia wynikające z modelu obejmują brak merytorycznego rozstrzygania przez sądy administracyjne⁷⁷. Polski model kasatoryjny, w którym sądy administracyjne mogą jedynie uchylać decyzje organów administracyjnych bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia, stwarza wyraźną barierę w pełnym i skutecznym zapewnieniu ochrony prawnej, jaką gwarantuje art. 47 KPP UE. Zgodnie z orzecnictwem TSUE, skuteczny środek ochrony prawnej wymaga, aby sądy mogły nie tylko formalnie rozpatrywać decyzje administracyjne, lecz także, w miarę potrzeb, dokonywać ich merytorycznego rozstrzygnięcia, zapewniając pełne zabezpieczenie interesów jednostki⁷⁸. W polskim modelu kasatoryjnym, kiedy sąd uchyla decyzję Prezesa UODO, sprawa wraca do organu do ponownego rozpatrzenia⁷⁹, co w praktyce wydłuża procedurę i zmusza jednostkę do kilkakrotnego stawiania się przed sądem i organem administracyjnym w tej samej sprawie. Z tego powodu model ten może nie w pełni odpowiadać unijnym wymogom efektywności, proporcjonalności i ochrony interesów jednostki. Zasada skuteczności i równoważności pozwala państwom członkowskim na dostosowanie przepisów proceduralnych do własnych potrzeb, jednakże zgodnie z zasadami skuteczności i równoważności prawa unijnego, mechanizmy te muszą pozwalać na równie skuteczne dochodzenie roszczeń wynikających z prawa unijnego, jak

⁷⁵ Zob. B. Dauter, *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia*, Schemat, <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (Dostęp: 15.06.2025 r.).

⁷⁶ Zob. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23). Kraków 2018, s. 127-128.

⁷⁷ Ibidem, s. 126-127.

⁷⁸ Zob. szerzej wyrok TSUE z dnia 16 października 2019 r. C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága*, (ECLI:EU:C:2019:861).

⁷⁹ B. Dauter, *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia*, Schemat, <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (Dostęp: 15.06.2025 r.).

i krajowego⁸⁰. Model kasatoryjny stosowany w Polsce, przyznając sądom administracyjnym ograniczoną rolę w merytorycznym rozpatrywaniu decyzji, może być uznawany za nieadekwatny do realizacji zasady skuteczności. Wymagałoby to umożliwienia sądom w Polsce pełnego merytorycznego badania decyzji Prezesa UODO, co zwiększyłoby dostępność i szybkość dochodzenia sprawiedliwości⁸¹.

Konsekwencje proceduralne dla obywateli obejmują wydłużenie procedury i zwiększenie kosztów. Ograniczenia modelu kasatoryjnego mają konkretne konsekwencje dla obywateli, których sprawy dotyczące ochrony danych osobowych są rozpatrywane przez Prezesa UODO. Ponieważ sądy administracyjne nie rozstrzygają merytorycznie sprawy, jednostki często muszą kilkakrotnie wracać do tego samego organu, przechodząc przez kolejne etapy postępowania. Proces ten prowadzi do znaczącego wydłużenia czasu potrzebnego na uzyskanie końcowej decyzji, co naraża jednostkę na dodatkowe koszty prawne i administracyjne, związane między innymi z opłatami sądowymi, kosztami zastępstwa procesowego oraz czasem przeznaczonym na stawiennictwo na rozprawach. Wydłużenie procedury stanowi wyraźną przeszkodę w realizacji zasady dostępności do skutecznej ochrony sądowej, gdyż dla wielu osób dodatkowe koszty mogą oznaczać zniechęcenie do dochodzenia swoich praw, co może naruszać prawo do efektywnego środka ochrony prawnej przewidziane w artykule 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁸². Ograniczenie pełnej ochrony interesów jednostki przejawia się także w powtarzaniu postępowania na poziomie organu administracyjnego, co może prowadzić do sytuacji, w której jednostka, mimo korzystnego wyroku sądu, nadal nie uzyskuje pełnego rozstrzygnięcia sprawy. Polityka wielokrotnego uchylania decyzji i jej ponownego rozpatrywania przez Prezesa UODO może skutkować przeciągającymi się postępowaniami, które nie przynoszą jednostce końcowego rozstrzygnięcia ani rekompensaty za naruszenie praw. Taka praktyka, choć formalnie dopuszczalna, może stać w sprzeczności z zasadą efektywności, która wymaga, aby proces zapewniał pełną ochronę interesów prawnych jednostki.

Należy w tym miejscu wskazać na tendencje europejskie zmierzające do zmian w modelu kasatoryjnym, wprowadzając do kontroli sądowo administracyjnej elementy kontroli

⁸⁰ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

⁸¹ Zob. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*. „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23). Kraków 2018, s. 127-128.

⁸² Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

merytorycznej, czy tak jak w przypadku Republiki Francuskiej – model reformatoryjny⁸³. W tym typie merytorycznego orzekania w sprawie francuski sąd administracyjny może decydować o treści, istnieniu i konsekwencjach praw podmiotowych po przejęciu sprawy do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia, czyli bezpośrednio oddziaływać na sytuację prawną jednostki⁸⁴. We francuskim systemie prawo określa tego rodzaju postępowanie jako rozstrzygnięcie całego sporu (*recours de pleine juridiction lub recours de plein contentieux*), a uprawnienia sądu w takich sprawach są uznawane za istotne⁸⁵. Tradycyjny model orzekania merytorycznego osiąga najwyższy poziom rozwoju w szwajcarskim systemie. Inne formy organizacji procesu decyzyjnego w sądzie administracyjnym są często opisywane jako „model z elementami orzekania merytorycznego”. Sąd administracyjny, zgodnie z założeniem, ma możliwość zastąpić każdą decyzję administracyjną, bez względu na jej rodzaj – konstytutywną, deklaratoryjną czy inne formy prawne działania administracji⁸⁶. Innym elementem konstrukcyjnym, wprowadzające elementy merytoryczne do postępowania sądowo administracyjnego jest struktura „pętli administracyjnej”, która jest charakterystyczna m.in. dla prawa holenderskiego. Polega na wydaniu decyzji tymczasowej przez sąd (*interlocutory judgement*⁸⁷) i czasowym zatrzymaniu postępowania administracyjnego. W tej decyzji sąd określa wskazówki dotyczące rozstrzygnięcia, które muszą być respektowane przez organ administracyjny. Organ ten musi przedstawić sądowi w określonym czasie projekt aktu, który uwzględnia te wskazówki. W modelach występujących w Europie możemy wyróżnić szereg różnych innych elementów merytorycznych w postępowaniu sądowo administracyjnym, które nie sposób dokładnie opisać w niniejszej pracy. Istnieje wyraźny trend, wskazujący zmiany w owym postępowaniu, które odchodzi od klasycznego modelu kasatoryjnego.

W celu pełnego wdrożenia standardów wynikających z art. 47 KPP UE warto rozważyć przyznanie sądom administracyjnym w Polsce uprawnienia do merytorycznego rozstrzygania spraw dotyczących decyzji Prezesa UODO. Taka zmiana proceduralna umożliwiłaby sądom podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie, co skróciłoby czas trwania postępowania i ograniczyło konieczność wielokrotnego powtarzania postępowań przed Prezesem

⁸³ Zob. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*. „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23). Kraków 2018, s. 128.

⁸⁴ Zob. P. Daniel, F. Geburczyk, *Merytoryczne orzekanie i kształtowanie aktów organów administracji przez sądy administracyjne – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 1 (64), str. 61.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Zob. K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*. „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23). Kraków 2018, s. 129.

⁸⁷ Ibidem, s. 130.

UODO. Rozwiązanie to zbliżyłoby polski system do standardów stosowanych w innych krajach UE, takich jak Francja czy Holandia, gdzie sądy administracyjne mają kompetencje do bezpośredniego rozstrzygania spraw lub mają je ograniczone w tym zakresie, m.in. dotyczących skarg na decyzję organu nadzorczego w sprawach z zakresu ochrony danych osobowych. Wprowadzenie możliwości merytorycznego rozstrzygania przez sądy administracyjne wymagałoby odpowiednich zmian w polskim prawie.

Dostosowanie procedur do zasady proporcjonalności i efektywności, kluczowej w prawie unijnym, wymaga od państw członkowskich tworzenia procedur, które ograniczają czas i koszty ponoszone przez jednostki. Polska mogłaby rozważyć wprowadzenie procedur skracających czas trwania postępowań i zmniejszających koszty dla obywateli. Takie procedury mogłyby obejmować mechanizmy umożliwiające rozstrzyganie spraw już na poziomie pierwszej instancji sądowej bez potrzeby wielokrotnego odsyłania spraw do organu administracyjnego⁸⁸. Dostosowanie procedur mogłoby również polegać na uproszczeniu wymogów dowodowych i proceduralnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych, co pozwoliłoby sądom na bardziej elastyczne podejście do rozstrzygania spraw oraz zmniejszyłoby formalizm w postępowaniu.

Podjęcie proponowanych reform mogłoby znacząco przybliżyć polski system do unijnych standardów ochrony danych osobowych. W szczególności umożliwienie sądom administracyjnym merytorycznego rozstrzygania spraw oraz uproszczenie procedur mogłoby skrócić czas postępowań i zmniejszyć koszty dla obywateli, co w efekcie zwiększyłoby dostępność efektywnej ochrony prawnej zgodnie z RODO i art. 47 KPP UE. Zmiany te miałyby pozytywny wpływ na zaufanie obywateli do krajowego systemu sądowego oraz mogłyby wzmacniać postrzeganie Polski jako państwa skutecznie implementującego unijne standardy ochrony danych osobowych.

Analiza polskiego modelu sądowej kontroli decyzji Prezesa UODO w kontekście unijnych standardów ochrony danych osobowych wskazuje na szereg ograniczeń, które mogą osłabiać efektywność i dostępność ochrony prawnej w Polsce. W szczególności problemem jest model kasatoryjny stosowany przez polskie sądy administracyjne, który pozwala jedynie na uchylenie decyzji organu bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia⁸⁹.

⁸⁸ B. Dauter, *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia. Schemat*, <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (Dostęp: 15.06.2025 r.).

⁸⁹ Szerzej na ten temat: D. Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, praca doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji UKSW pod kierunkiem prof. dr hab. M. Jaśkowskiej, Warszawa 2023, niepublikowana, s. 6 i nn.

Ograniczenia te, jak pokazuje analiza przepisów oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mogą prowadzić do rozbieżności z zasadami wynikającymi z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, w szczególności z wymogiem skutecznej i efektywnej ochrony prawnej⁹⁰.

Przeprowadzona analiza wskazuje na kluczowe aspekty, w których polski system kontroli sądowej nad decyzjami Prezesa UODO nie odpowiada w pełni unijnym standardom. Pierwszym z nich są ograniczenia modelu kasatoryjnego, który obowiązuje w Polsce i ogranicza kompetencje sądów administracyjnych do uchylania decyzji bez możliwości ich merytorycznego rozstrzygnięcia. To prowadzi do wydłużenia postępowań, gdyż uchylona decyzja wraca do Prezesa UODO, co wymaga powtórnego rozpatrzenia sprawy i może prowadzić do ponownych odwołań. W praktyce, wielokrotne uchylanie decyzji przez sąd, zamiast kończyć sprawę, zmusza jednostki do przechodzenia przez powtarzające się etapy postępowania, co wydłuża czas trwania postępowań i obniża skuteczność ochrony prawnej. Model ten nie w pełni odpowiada zasadom efektywności, proporcjonalności i zapewnienia pełnej ochrony interesów jednostki, które wynikają z unijnego prawa ochrony danych osobowych⁹¹. Kolejnym problemem jest naruszenie zasady efektywności, gdyż w orzecznictwie TSUE podkreśla się, że prawo unijne wymaga, aby ochrona prawna była nie tylko dostępna, ale również efektywna i skuteczna⁹². W polskim systemie sądowym procedura kasacyjna może prowadzić do przewlekłości postępowań i powtarzających się odwołań, co skutkuje opóźnieniem w uzyskaniu ostatecznego rozstrzygnięcia. Dla jednostki oznacza to długotrwałe, kosztowne i nieefektywne procedury, które mogą zniechęcać do korzystania z prawa do ochrony danych, co stoi w sprzeczności z ideą szybkiej i dostępnej ochrony prawnej, o której mowa w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE⁹³. Trzecim aspektem jest zagrożenie dla pełnej ochrony interesów jednostki, gdyż system kasatoryjny, polegający na ponownym przekazywaniu spraw do Prezesa UODO, nie zawsze umożliwia jednostkom uzyskanie realnej ochrony prawnej. W praktyce może dojść do sytuacji, w której obywatel, pomimo korzystnych wyroków sądowych, nie uzyskuje merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, co osłabia zaufanie do systemu prawnego. W unijnym modelu ochrony danych oczekuje się, że

⁹⁰ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

⁹¹ Zob. szerzej P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II*, red. P. Fajgielski, Warszawa 2022, Art. 83.

⁹² Zob. szerzej wyrok TS z dnia 17 listopada 1998 r., C-228/96, *Aprile Srl, in liquidation, przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato* (ECLI:EU:C:1998:544).

⁹³ Zob. szerzej A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, art. 47.

sądy będą miały kompetencje do rzeczywistej kontroli decyzji organów nadzorczych oraz że będą w stanie zakończyć sprawę merytorycznym rozstrzygnięciem, co umożliwi szybkie i sprawiedliwe zabezpieczenie interesów jednostki⁹⁴.

Przedstawione niedociągnięcia polskiego systemu sugerują konieczność przeprowadzenia reform, które mogłyby przybliżyć polski system sądowej kontroli decyzji Prezesa UODO do unijnych standardów efektywnej ochrony danych osobowych. Kluczowe postulaty *de lege ferenda* obejmują m.in. wprowadzenie merytorycznego rozstrzygania przez sądy administracyjne. Przyznanie sądom administracyjnym w Polsce kompetencji do merytorycznego rozstrzygania spraw dotyczących ochrony danych osobowych umożliwiłoby pełniejsze zabezpieczenie interesów jednostki, bez konieczności wielokrotnego powtarzania postępowań przed organem administracyjnym. Taka reforma mogłaby skrócić czas postępowania i obniżyć koszty ponoszone przez jednostki, co bezpośrednio przyczyniłoby się do poprawy efektywności ochrony danych osobowych w Polsce. Uproszczenie procedur i wprowadzenie środków przyspieszających postępowanie, dostosowanie procedur do zasady proporcjonalności poprzez ograniczenie formalizmu i uelastycznienie postępowania sądowego mogłoby przyczynić się do przyspieszenia uzyskiwania ostatecznych rozstrzygnięć. Umożliwienie bardziej elastycznych procedur, szczególnie w sprawach ochrony danych osobowych, mogłoby usprawnić proces dochodzenia roszczeń i zmniejszyć liczbę ponownych odwołań, co z kolei przyczyniłoby się do większej dostępności i efektywności ochrony sądowej. Wzmocnienie dostępu do pomocy prawnej oraz edukacja prawna obywateli, zwiększenie dostępu do pomocy prawnej dla jednostek, w szczególności w sprawach ochrony danych osobowych, mogłoby zapewnić pełniejsze zabezpieczenie interesów jednostki oraz ułatwić jej dochodzenie swoich praw.

Podjęcie powyższych reform mogłoby w znacznym stopniu przybliżyć polski system sądowej kontroli decyzji Prezesa UODO do wymagań wynikających z unijnego prawa ochrony danych osobowych. W szczególności, umożliwienie sądom administracyjnym merytorycznego rozstrzygania spraw, skrócenie czasu postępowania oraz zapewnienie większego dostępu do pomocy prawnej pozwoliłoby jednostkom na szybkie i efektywne dochodzenie swoich praw w przypadku naruszeń danych osobowych. Wprowadzenie tych zmian przyczyniłoby się do lepszego dostosowania polskiego systemu do zasady efektywności i proporcjonalności, wzmacniając jednocześnie ochronę interesów jednostki.

⁹⁴ Zob. szerzej P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. II, red. P. Fajgielski, Warszawa 2022, Art. 83.

W szerszej perspektywie proponowane reformy mogłyby przyczynić się do dalszej harmonizacji polskiego systemu ochrony danych z rozwijającymi się wymogami prawa unijnego w obszarze danych osobowych. W obliczu rosnącego znaczenia prywatności i dynamicznego rozwoju nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja i Big Data, zapewnienie pełnej i efektywnej ochrony danych osobowych staje się nie tylko wymogiem prawnym, ale również kluczowym czynnikiem stabilności społecznej i zaufania publicznego do organów państwa. Wdrożenie rozwiązań zwiększających dostępność oraz efektywność ochrony prawnej będzie miało znaczenie nie tylko dla bieżącego funkcjonowania systemu ochrony danych osobowych w Polsce, ale również dla jego zdolności do adaptacji w obliczu przyszłych wyzwań.

Podsumowując, proponowane reformy mogą nie tylko poprawić zgodność polskiego systemu z unijnymi standardami, ale także zapewnić długofalowe korzyści dla obywateli i samego systemu ochrony danych osobowych. Dostosowanie polskiego prawa do wymogów unijnych poprzez wdrożenie pełnej ochrony sądowej decyzji Prezesa UODO może przynieść trwałe zmiany w funkcjonowaniu systemu prawnego, a także wzmacniać ochronę praw jednostek w obliczu przyszłych wyzwań związanych z ochroną danych osobowych.

STRESZCZENIE

W dobie zaawansowanych technologii i globalnej wymiany informacji ochrona danych osobowych jest jednym z kluczowych praw jednostki, co przyczyniło się do wzrostu świadomości obywateli i wzmocnienia ram prawnych w Unii Europejskiej. Artykuł analizuje polski model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w kontekście unijnych standardów ochrony danych osobowych, wynikających z RODO oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Wskazano, że polski system kasatoryjny, ograniczający rolę sądów administracyjnych do uchylania decyzji bez merytorycznego rozstrzygnięcia, może nie spełniać standardów efektywnej ochrony sądowej wymaganych przez prawo unijne. Artykuł proponuje reformy proceduralne, które umożliwiłyby sądom pełne merytoryczne rozstrzyganie spraw, co mogłoby przybliżyć polski system ochrony danych do unijnych wymogów i zapewnić skuteczniejszą ochronę praw jednostek.

Słowa kluczowe: ochrona danych osobowych; RODO; prawo do skutecznej ochrony prawnej; Prezes UODO Ochrony Danych Osobowych; kontrola sądowa decyzji administracyjnych.

SUMMARY

JUDICIAL REVIEW OF DECISIONS BY THE PRESIDENT OF THE PERSONAL DATA PROTECTION OFFICE BY ADMINISTRATIVE COURTS CONSIDERING THE GDPR AND THE EU CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS – A CRITICAL ANALYSIS OF COMPLIANCE WITH EU DATA PROTECTION STANDARDS

In the era of advanced technology and global information exchange, the protection of personal data stands as one of the fundamental individual rights, contributing to increased citizen awareness and the strengthening of legal frameworks within the European Union. This article examines the Polish model of judicial review of decisions made by the President of the Office for Personal Data Protection in the context of EU data protection standards, as set forth by the GDPR and Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights. It is highlighted that the Polish cassation system, which restricts the role of administrative courts to annulling decisions without substantive rulings, may fall short of meeting the standards of effective judicial protection required by EU law. The article proposes procedural reforms that would enable courts to make comprehensive substantive rulings, potentially aligning the Polish data protection system more closely with EU requirements and ensuring more effective protection of individual rights.

Keywords: personal data protection; GDPR; right to effective legal protection; President of the Office for Personal Data Protection; judicial review of administrative decisions.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Chlebny, J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „EPS 2022”, nr 10.
Dauter, B., *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia*, Schemat, dostęp online: <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (dostęp: 15.06.2025 r.).
Daniel, F., Geburczyk, *Merytoryczne orzekanie i kształtowanie aktów organów administracji przez sądy administracyjne – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 1 (64).

Fajgielski, P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. II, red. P. Fajgielski, Warszawa 2022.

Flisek, K., *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2 (23), Kraków 2018.

Gut, D., *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*, praca doktorska, Wydział Prawa i Administracji UKSW, Warszawa 2023, niepublikowana.

Kowalski, M., *Zwiększenie uprawnień merytorycznych jako kierunek współczesnej ewolucji modelu kontroli sądowoadministracyjnej*, „EPPISM”, Warszawa 2023.

Litwiński, P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021.

Wróbel, A., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020.

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z dnia 17 listopada 1998 r., C-228/96, *Aprile Srl, in liquidation* przeciwko *Amministrazione delle Finanze dello Stato* (ECLI:EU:C:1998:544).

Wyrok TSUE z dnia 17 listopada 2011 r., C-327/10, *Hypoteční banka a.s.* przeciwko *Udonowi Mike'owi Lindnerowi* (ECLI:EU:C:2011:745).

Wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2016 r., C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* przeciwko *Obvodný úrad Trenčín* (ECLI:EU:C:2016:838), pkt 65.

Wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2017 r., C-685/15, *Online Games Handels GmbH i in.* przeciwko *Landespolizeidirektion Oberösterreich* (ECLI:EU:C:2017:452), pkt 59.

Wyrok TSUE z dnia 16 października 2019 r., C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary* przeciwko *Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága* (ECLI:EU:C:2019:861).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2024 r., II SA/Wa 430/24, LEX nr 3774324.

Źródła internetowe

B. Dauter, *Merytoryczne orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach skarg na decyzje lub postanowienia*, Schemat, <https://sip.lex.pl/procedury/merytoryczne-orzeczenia-sadow-administracyjnych-w-sprawach-skarg-na-decyzje-lub-1610618165> (Dostęp: 15.06.2025 r.).

mgr Michał Poczwardowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

michal.poczwardowski01@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-4058-4489>

Mateusz Pruchnicki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

MatiPruchnicki64@wp.pl

<https://orcid.org/0009-0000-3684-1635>

PRZEDMIOT OPŁATY ZA WYWÓZ ODPADÓW KOMUNALNYCH ZWIĄZANY Z DOMKAMI LETNISKO- WYMI A BŁĘDY W UCHWAŁACH RAD GMIN NA PRZEŁOMIE LAT 2021/2022

Wprowadzenie

Jednym z istotnych elementów gospodarki komunalnej jest problem utylizacji odpadów. W celu efektywnego rozwiązania przedstawionego zagadnienia ustawodawca zdecydował się na wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego (a konkretnie samorządu gminnego) w szeroki zakres kompetencji. Uczynił to, stanowiąc regulacje prawne zawarte w ustawie o samorządzie gminnym⁹⁵ oraz ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹⁶. Pierwszy z wymienionych aktów normatywnych statuuje katalog zadań własnych gminy, w którym w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. został zawarty obowiązek zajmowania się usuwaniem i oczyszczaniem ścieków oraz kwestiami związanymi z utrzymaniem wysypisk, a także unieszkodliwianiem odpadów komunalnych. Natomiast druga z przywołanych ustaw w sposób szczegółowy określa katalog kompetencji gmin obejmujący utrzymywanie czystości

⁹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), (dalej: u.s.g.)

⁹⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.).

i porządku na ich obszarze. Najistotniejszą z nich, z punktu widzenia niniejszego artykułu, jest zagadnienie opłaty pobieranej od wywozu odpadów komunalnych z domków letniskowych oraz nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Przedstawione powyżej zagadnienie z zakresu uprawnień samorządów gminnych dotyczy także działalności związków międzygminnych, co również znalazło swój wyraz w niniejszym artykule.

Celem opracowania jest przedstawienie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw⁹⁷ w zakresie przedmiotu wspomnianej opłaty, a także prezentacja i omówienie najczęściej popełnianych błędów w uchwałach organów stanowiących gmin, będących przedmiotem kontroli nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, a dotyczących owego przedmiotu. Efekty tych kontroli, tj. uchwały kolegiów Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej: RIO), były przedmiotem pogłębionych badań i analiz autorów i stanowią podstawę wszelkich wniosków i rozważań na łamach niniejszego artykułu.

Autorzy objęli kwerendą uchwały kolegiów RIO z lat 2021 i 2022, jako najbardziej relewantnych i pokazujących bezpośrednie skutki wprowadzonych regulacji w działalności samorządu terytorialnego. Wykorzystane zostały przede wszystkim metody dogmatyczno-prawna oraz empiryczna. Wnioski wypływające z niniejszej analizy mogą posłużyć jako punkt odniesienia do szerszej debaty na temat sprawności implementacji rozwiązań ogólnopolskich na gruncie lokalnym.

1 Regulacja prawna opłaty i jej charakter

1.1 Charakter prawny opłaty

Według doktryny prawa administracyjnego, podatkowego i finansowego opłatą będzie przymusowe świadczenie na rzecz podmiotu publicznoprawnego, które ma charakter pieniężny, bezzwrotny, powszechny i odpłatny, a czasami także ekwiwalentny. Wspomniana odpłatność jest zasadniczym przymiotem odróżniającym opłatę od podatku, który to zawsze jest nieodpłatny⁹⁸. Cecha ta (określana również mianem „wzajemności”)⁹⁹ może znaleźć swój wyraz

⁹⁷ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648).

⁹⁸ B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 32.

⁹⁹ D. Antonów, *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017, s. 27.

w dokonaniu przez podmiot publiczny pewnej czynności urzędowej lub świadczenia określonej usługi¹⁰⁰ na rzecz podmiotu obciążonego opłatą. Jak już zostało zarysowane, w doktrynie podnosi się, że występowanie odpłatności jest warunkiem *sine qua non* uznania konkretnej daniny publicznej właśnie za opłatę, nie zaś za konstrukcyjnie do niej zbliżony podatek. Same cele opłaty mogą mieć jednak różnorodny charakter, w zależności od funkcji, jaką pełni ona w ramach władztwa publicznego, tj. kompensacyjnej, prohibicyjnej, interwencyjnej czy też regulacyjnej¹⁰¹. Mogą wystąpić one wszystkie jednocześnie w ramach jednej opłaty lub też jedynie częściowo.

W analizowanym w niniejszym artykule zagadnieniu przymusowość znajdzie swój wyraz w tym, iż właściciel nieruchomości ma obowiązek uiszczenia opłaty i nie ma żadnej swobody w kształtowaniu jej wysokości ani terminu jej uiszczenia. Jest to również świadczenie publiczne, uiszczane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (gmin), o charakterze powszechnym, w którego zakresie podmiotowym znajdują się właściciele domków letniskowych lub innych nieruchomości przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Oczywiście jest również, że ma ono charakter pieniężny. Jednak w odniesieniu do odpłatności istnieje spór, czy faktycznie ona występuje.

W doktrynie podnosi się, że właściciel domku letniskowego lub innej nieruchomości przeznaczonej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, uzyskuje od gminy wzajemne świadczenie opierające się na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych w dwojaki sposób, to znaczy albo bezpośrednio z terenu nieruchomości, albo za pośrednictwem punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych¹⁰². Jednakże Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. II FSK 1528/20 uznał, iż w rzeczywistości nie ma ona takiego charakteru, gdyż „podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty nie mają swobody w decydowaniu o potrzebie (obowiązku) jej ponoszenia, a w szczególności nie są uprawnione do powstrzymywania się od jej uiszczenia w sytuacji, gdy gmina nie realizuje ustawowego obowiązku odbioru odpadów, [...] opłata nie jest świadczeniem wzajemnym uiszczanym za wykonaną przez gminę usługę, lecz wynika z ustawowego obowiązku partycypowania przez właścicieli nieruchomości w kosztach gospodarowania odpadami komunalnymi ponoszonymi przez gminę”¹⁰³.

¹⁰⁰ W. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych i prawa podatkowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2020 s. 374.

¹⁰¹ Ibidem, s. 375.

¹⁰² T. Lewandowski, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Przewodnik z wzorami*, red. T. Lewandowski, Warszawa 2020, s. 42.

¹⁰³ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2020 r., II FSK 1528/20, LEX nr 3150021.

W odniesieniu do pierwszego z przytoczonych poglądów, jak się wydaje *prima facie* zgodnego z zamierzeniem ustawodawcy (wszak posługuje się on pojęciem „opłaty”), jednostka samorządu terytorialnego jest niejako zobowiązana do podjęcia określonych działań na rzecz podmiotu uiszczającego opłatę, wiążąc z tym jej zasadność¹⁰⁴. W przypadku zaś przyjęcia drugiego z nich należy uznać, iż *de facto* nie jest to opłata, gdyż poprzez pozbawienie jej przymiotu odpłatności staje się ona podatkiem¹⁰⁵. Celem niniejszego artykułu nie jest jednak rozwiązanie tego sporu, w związku z czym należy poprzestać jedynie na zarysowaniu obu tych stanowisk. Jednocześnie, abstrahując od faktu, czy jest to konstrukcyjnie opłata, czy podatek, autorzy posługiwać się będą pierwszym z nich, ze względu na przesłanki normatywne, tj. określenie przez ustawodawcę tego świadczenia publicznego jako opłaty.

Realizuje ona różne cele określone przez ustawodawcę w zakresie funkcjonowania gospodarki komunalnej prowadzonej przez gminy. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć fiskalne (wszak chodzi tu niewątpliwie o zwrot nakładu ponoszonego przez jednostkę samorządu w celu dokonania odbioru i utylizacji odpadów)¹⁰⁶ oraz środowiskowe (tzn. realizacja funkcji interwencyjnej). Konsekwencją wadliwego uiszczenia opłaty, bądź też całkowitego uchylenia się od tego obowiązku jest wszczęcie, wobec podmiotu obowiązanego do jej wniesienia, egzekucji administracyjnej w trybie określonym przez ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰⁷.

1.2 Obecny stan prawny

W obowiązującym stanie prawnym rada gminy uprawniona jest do uregulowania badanego zagadnienia na dwa różne, alternatywne względem siebie sposoby¹⁰⁸. Pierwszym z nich jest obciążenie właścicieli nieruchomości, będących przedmiotem rozważań opłatą o charakterze ryczałtowym, naliczaną zgodnie z ust. 3b, czyli w wysokości nie wyższej niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok od domku letniskowego na nieruchomości lub od innej nieruchomości przeznaczonej na cele rekreacyjno-

¹⁰⁴ D. Antonów, *Opłata skarbową w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017, s. 484.

¹⁰⁵ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, LEX. Natomiast w zakresie zabiegów ustawodawcy polegających na wypieraniu pojęcia podatku poprzez inne nazwy świadczeń publicznych zob. I. Nowak *Podatki nazywane opłatami w imię maksymalizacji dochodów budżetowych – zarys problematyki*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 2022 nr 2, s. 49-53.

¹⁰⁶ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 32.

¹⁰⁷ T. Lewandowski, op. cit, s. 43.

¹⁰⁸ A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 6j.

wypoczynkowe. Drugim zaś, obciążenie opłatą wyliczaną według zasad ogólnych przewidzianych dla nieruchomości niezamieszkałych, ale tak, aby była ona ponoszona w sposób proporcjonalny do okresu korzystania z nieruchomości¹⁰⁹. Należy podkreślić, iż omawiana opłata nie ma jedynie charakteru fakultatywnego, lecz obligatoryjny, co wyraża się w stwierdzeniu: „rada gminy uchwała”¹¹⁰. W związku z tym należy uznać, iż ustanowienie jej jest zarazem kompetencją, jak i obowiązkiem organu stanowiącego.

1.3 Zmiany wprowadzone nowelizacją z dnia 11 sierpnia 2021 roku

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i innych ustaw, w sposób kompleksowy zajęła się zmianą sposobu naliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wprowadzając liczne zmiany w art. 6j, regulującym tę problematykę. W poruszonym w artykule zakresie ustawodawca zdecydował się na zmianę sposobu naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w przypadku objęcia ich gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w art. 6j ust. 3b. W stanie prawnym przed nowelizacją opłata pobierana była od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, zaś w wyniku jej uchwalenia opłata ma być pobierana od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy wskazano, że zmiana ta stanowi doprecyzowanie przepisów dla nieruchomości, na których może znajdować się kilka domków letniskowych, co w ocenie twórców projektu zapewni proporcjonalne ponoszenie kosztów zagospodarowania odpadów wytwarzanych ze wszystkich domków letniskowych znajdujących się na jednej nieruchomości¹¹¹.

W art. 6j dodano również ust. 3ba oraz 3bb. Oba wprowadzone artykuły uprawniają organy samorządu gminnego do określenia w drodze uchwały obowiązku ponoszenia przez właścicieli nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, opłaty za gospodarowanie

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 6j.

¹¹¹ Druk nr 1275 - Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku oraz niektórych innych ustaw, s. 8.

odpadami komunalnymi stosowanie do ust. 3, tak aby ponoszona opłata była wyliczana proporcjonalnie do okresu korzystania z nieruchomości. W swoim założeniu miało to umożliwić gminom dokładne dostosowanie wysokości opłat do ilości wytwarzanych odpadów na wspomnianych wyżej nieruchomościach¹¹². Odnośnie do przedstawionej powyżej kompetencji organu uchwałodawczego dotyczącej możliwości wyboru podstawy pobieranej opłaty, należy zauważyć, że po nowelizacji nie istnieje już obowiązek zastosowania *lex specialis* wyrażonego w art. 3b, tj. ustalenia opłaty o charakterze ryczałtowym. Zamiast tego ustawodawca przyznał organom kompetencję do skorzystania z niedostępnej dla nich do tej pory możliwości zastosowania zasady ogólnej, wyrażonej w art. 3 omawianej ustawy, co dzieje się na mocy odesłania zawartego w nowo dodanym art. 3ba.

2 Analiza problemów wynikających z nieprawidłowej implementacji znowelizowanych przepisów ustawy.

2.1 Ogólny zarys błędów, będących przedmiotem kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W analizowanym w niniejszym artykule problemie mamy do czynienia z dwoma odmiennymi sytuacjami prawnymi, a konkretnie występowaniem dwóch rodzajów uchwał stanowiących przez rady gmin (oraz w jednym przypadku związku międzygminnego)¹¹³, wyrażnie rozróżnionych przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych. Pierwszym rodzajem są uchwały wydane przed 1 stycznia 2022 r., tj. przed wejściem w życie omawianych przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu i porządku w gminach, drugim te wydane po wyżej wskazanym terminie. Oba analizowane rodzaje uchwał różnią się jednym zasadniczym elementem, czyli czasem ich powzięcia. W pierwszym przypadku organ uchwałodawczy musiał wziąć pod uwagę rozbieżność przepisów obowiązujących w momencie uchwalenia i tych z chwili wejścia w życie uchwał. Należy zaznaczyć, iż to właśnie większość spośród kontrolowanych aktów prawa miejscowego zalicza się do tej kategorii¹¹⁴, a więc rady gmin zdecydowały się na ich uchwalenie po 11 sierpnia 2021 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. Znowelizowane przepisy należy uznać za skonstruowane

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Tak też: Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu o sygn. 27/1631/2021, Wielk.2021/9122, LEX nr 3268711.

¹¹⁴ Spośród analizowanych 51 uchwał, aż 38 zostało podjętych przed wejściem w życie nowelizacji.

w sposób czyniący zadość zasadom prawidłowej legislacji, normy rekonstruowane na ich podstawie nie wymagają zastosowania innej wykładni niż językowa¹¹⁵, a *vacatio legis* (ponad 4 i pół miesiąca od daty ogłoszenia) oraz termin na podjęcie uchwały (ponad 8 i pół miesiąca) racjonalne. W związku z tym, organy stanowiące jednostek samorządu nie powinny być mieć problemu z zastosowaniem ich w praktyce, stało się jednak inaczej. Należy podkreślić, że wadliwe uregulowania nie dotyczyły jedynie przepisów znowelizowanych, a także tych nieobjętych zmianami. Gminy tym samym doprowadziły do ustanowienia przepisów prawa miejscowego pozostających w sprzeczności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego wyższego stopnia, w tym przypadku przepisów ustawowych. Regulacja taka wprowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego zawsze stanowić będzie przyczynę nieważności aktu prawa miejscowego, ze względu na naruszenie przepisów ustawowych, a także konstytucyjnych¹¹⁶. Zostało to zauważone także w judykaturze.

Dowodem na to jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2022 roku, w którym sąd stwierdził między innymi: „Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miasta) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią”¹¹⁷. W obliczu tego ugruntowanego stanowiska judykatury niewątpliwie słusznie kolegia regionalnych izb obrachunkowych stwierdzały nieważność kontrolowanych uchwał organów stanowiących gmin, uznając, iż zawierają istotne naruszenia prawa¹¹⁸.

2.2 Nieuwzględnienie nowelizacji z 11 sierpnia 2021 roku

Analiza treści uchwał RIO prowadzi do następujących wniosków: zdecydowana większość kontrolowanych aktów prawa miejscowego nie uwzględnia znowelizowanych

¹¹⁵ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s.157.

¹¹⁶ W. Włoch, *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, red. Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec, Toruń 2021, s. 68.

¹¹⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2022 r., III SA/Wr 62/22, LEX nr 3375640.

¹¹⁸ Por. uchwałę KRIO w Olsztynie z dnia 9 lutego 2022 r., 0102-59/22, Warmi 2022, nr 913, LEX.

przepisów ustawy o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach. Jak zostało już wcześniej zaznaczone, nowe przepisy wprowadziły zmianę przedmiotu opłaty, którą w dotychczasowym brzmieniu naliczano „od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”, zaś po nowelizacji „od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”. Na 51 analizowanych uchwał kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, aż 45 dotyczyło nieuwzględnienia przez organy stanowiące wspomnianej nowelizacji ustawy. Należy przywołać stanowisko kolegium RIO w Warszawie, wyrażone w uchwale nr 3.53.2022 z dnia 18 stycznia 2022 r., w którym to powołano się na dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym zawarto wskazówki dla gmin przy interpretowaniu przepisów delegujących kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego: „przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowości. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”¹¹⁹. W związku z tym jedyną możliwą konkluzją dotyczącą tego rodzaju błędów jest uznanie ich za przekroczenie kompetencji ustawowej i sprzeczność z normami wyższego rzędu, co musi skutkować nieważnością podejmowanych uchwał.

2.3 Uzależnienie pobierania opłaty od zamieszkiwania na nieruchomości

Kolejną analizowaną kategorią nieprawidłowości, jaką można znaleźć w uchwałach organów stanowiących gmin, jest uzależnienie pobierania opłaty od zamieszkiwania na danej nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 4 stycznia 2022 r. o sygnaturze 005/g113/P/22 uznano za niezgodną z prawem deklarację stanowiącą załącznik do uchwały rady gminy, zawierającej taki wymóg¹²⁰. W powyżej przedstawionej sytuacji organ stanowiący samorządu gminnego nie wziął pod uwagę art. 6i ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który nakłada obowiązek ponoszenia opłaty za rok, bez względu na fakt zamieszkiwania

¹¹⁹ Zob. Wyrok WSA w Poznaniu dnia z 28 października 2015 r., I SA/Po 1305/15, LEX nr 1932516, Uchwała KRIO w Warszawie z dnia 18 stycznia 2022 r., 3.53.2022, Mazow 2022, nr 3600, LEX.

¹²⁰ Uchwała KRIO w Gdańsku z dnia 4 stycznia 2022 r., 005/g113/P/22, Pomor 2022, nr 249, LEX.

danej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe lub na której znajduje się domek letniskowy¹²¹. W innym orzeczeniu poddanemu analizie, a mianowicie w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2022 r. podkreślono, że ustawodawca nie rozróżnia zamieszkania i niezamieszkiwania nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Należy przestrzegać więc regułę, którą świetnie oddaje jedna z rzymskich paremii prawniczych: „*A verbis legis non est recedendum*”¹²².

Był więc to kolejny przykład istotnego naruszenia przepisów prawa materialnego rangi ustawowej, który, jak już wskazano, musi skutkować nieważnością uchwały wykraczającej daleko poza delegację ustawową.

2.4 Nieuwzględnienie kategorii „innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”

Inną kategorią błędów popełnianych przez organy uchwałodawcze gminy jest nieuwzględnienie w uchwale kategorii „innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”¹²³. Uchwały te zawierały jedynie przepisy odnoszące się do opłaty pobieranej od domków letniskowych, co słusznie zostało uznane przez kolegium RIO za istotne naruszenie prawa, skutkujące orzeczeniem o nieważności uchwały¹²⁴. Wypełnienie delegacji ustawowej jedynie częściowo uznawane jest za niewypełnienie delegacji ustawowej. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 30 października 2019 r.: „wszelkie odstępstwa (naruszenie delegacji ustawowej poprzez jej przekroczenie, czy też przez jej niewypełnienie w całości) od katalogu sformułowanego w [...] przepisie, przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części”¹²⁵.

¹²¹ Uchwała KRIO w Gdańsku o sygn. 196/g328/P/21, <http://bip.gdansk.rio.gov.pl/>.

¹²² „Należy trzymać się słów ustawy”.

¹²³ Por. uchwała KRIO w Warszawie o sygn. 40.489.2021.

¹²⁴ Należy wspomnieć, iż w przypadku uchwały Kolegium RIO w Warszawie o sygn. 40.489.2021, obok wspomnianego naruszenia, występował również najpowszechniejszy z błędów, jakim jest nieuwzględnienie nowelizacji ustawy. Jest to więc jeden z nielicznych przypadków, gdzie przedmiot opłaty został określony w sposób całkowicie błędny tzn. zarówno w zakresie kategorii domków letniskowych, jak i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

¹²⁵ Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 października 2019 r., I SA/Op 313/19, LEX nr 2748335.

2.5 Zawężenie możliwości wykorzystywania nieruchomości jedynie przez część roku.

Ostatnim z badanych rodzajów uchybień, które poskutkowały uznaniem uchwały za nieważną, było określenie przez organ, że nieruchomość może być wykorzystywana jedynie przez część roku. Jak słusznie zauważyło w swojej uchwale z dnia 26 kwietnia 2022 r. kolegium RIO w Warszawie¹²⁶: „zapisy odnośnie wykorzystywania [...] nieruchomości jedynie przez część roku mają swoje odzwierciedlenie w art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu przed jej nowelizacją, dokonaną ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw”¹²⁷. We wspomnianej powyżej uchwale, kolegium RIO zwróciło uwagę, że zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁸, zobowiązującą organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

Tak więc można przedstawić to również jako przykład nieuwzględnienia znowelizowanych przepisów, tym razem jednak jest to nowelizacja jeszcze wcześniejsza. Należy uznać, iż jest to sytuacja dosyć niepokojąca, zwłaszcza, że zdarzyła się ona aż 4 razy. Również i w tym przypadku kontrolowane przez kolegium RIO uchwały zostały bez wątpienia słusznie uznane za nieważne.

Podsumowanie

Kontrola przeprowadzona przez RIO w badanym zakresie nie dotyczyła jedynie jednostkowych przypadków, a był to problem bardzo szeroki, o zasięgu ogólnopolskim (należy nadmienić, że wszystkie 16 kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, co najmniej dwukrotnie, stwierdziło nieważność uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w kontekście błędnego oznaczenia przedmiotu z art. 6j ust. 3b, będącego podstawą do naliczenia opłaty). Zbadane przez autorów stany faktyczne i prawne w przytłaczającej większości dotyczą tożsamyh sytuacji, czyli nieuwzględniania znowelizowanych przepisów ustawy o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach, a pozostałe wypadki są raczej

¹²⁶ Uchwała KRIO w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2022 r., 11.177.2022, Mazow 2022, nr 6786, LEX.

¹²⁷ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579 z późn. zm.).

¹²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

incydentalne¹²⁹. Jedyną możliwą konkluzją jest więc stwierdzenie, iż to właśnie w wyniku zaniedbań samorządów, które powinny dysponować wyspecjalizowanym aparatem urzędniczym (w praktyce na taką możliwość pozwolić sobie mogą jedynie jednostki najbogatsze) i doradczym doszło do omawianych sytuacji (wszak niektóre z omawianych błędów dotyczą przepisów od dawna już obowiązujących, które również nie powinny budzić trudności interpretacyjnych i co do zasady nie budzą). Pomimo tej martwiącej konkluzji i skali błędów nie należy jednak generalizować. Warto pamiętać, że jest to jedynie niewielki wycinek wszystkich uchwał organów stanowiących w podanym zakresie (choć zdecydowanie zbyt szeroki i częściej spotykany, niż mogłoby się wydawać), jednak tego typu błędy mogą budzić poważne zastrzeżenia do organów administracji samorządowej, które zawodzą w tak, wydawałoby się, prostych do uregulowania aspektach. Działalność regionalnych izb obrachunkowych jako organów kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy ocenić w sposób pozytywny. Kolegia bez zbędnej zwłoki podejmowały uchwały w omawianym zakresie, w sposób jednolity i rzetelny, odpowiednio argumentując swoje stanowisko¹³⁰. W niektórych przypadkach odwoływano się do doktryny i orzecznictwa sądowego¹³¹, choć, co prawda, tak oczywiste naruszenia prawa przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego nie wymagały zbyt rozbudowanego uzasadnienia, a mimo tego RIO zdecydowały się na obszernie wyjaśnienie motywów podejmowanych uchwał i określenie granic przedmiotowych problemów, w celu ich uniknięcia w przyszłości przez jednostki samorządu terytorialnego.

STRESZCZENIE

Przedmiot opłaty za wywóz odpadów komunalnych związany z domkami letniskowymi
a błędy w uchwałach rad gmin na przełomie lat 2021/2022

Artykuł został poświęcony kontroli sprawowanej przez Regionalne Izby Obrachunkowe nad gminami w zakresie ustanawiania opłat za wywóz odpadów komunalnych naliczanych od domu letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Dotychczas obowiązujące przepisy zostały zmodyfikowane przez wejście w życie

¹²⁹ Świadczy o tym stosunkowo niewielki udział pozostałych błędów w ogólnym rozrachunku, jednak sam fakt ich występowania potwierdza ogólne wnioski.

¹³⁰ Por. Uchwała KRIO w Warszawie o sygn. 1.12.2022, <https://warszawa.rio.gov.pl/>.

¹³¹ Por. Uchwała KRIO w Gdańsku z dnia 4 stycznia 2022 r., 002/g287/P/22, Pomor 2022, nr 248.

nowelizacji Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W wyniku tego znacząco zmienił się przedmiot opłaty, czego w wielu przypadkach gminy nie wzięły pod uwagę, tym samym wymuszając działanie Regionalnych Izb Obrachunkowych w celu wyeliminowania stanu niezgodnego z prawem. Były to problemy występujące w każdym województwie i długotrwałe, który Izby zmuszone były korygować przez ponad rok. Niniejsze opracowanie jest owocem pogłębionych badań, w ramach których autorzy przeanalizowali 51 uchwał RIO. Temat ten nie był wcześniej poruszany w doktrynie i prezentuje świeże spojrzenie na praktykę prawa stanowionego przez gminy.

Słowa kluczowe: RIO; opłata; kontrola; gmina; domek letniskowy; uchwała.

SUMMARY

The subject of the fee for municipal waste collection related to holiday cottages and errors in the resolutions of municipal councils at the turn of 2021/2022

The article is dedicated to the supervision exercised by the Regional Chambers of Audit over municipalities in the area of establishing fees for municipal waste disposal, calculated from holiday cottages or other properties used for recreational and leisure purposes. The previously applicable regulations were modified by the amendment to the Maintaining Order in Municipalities Act. As a result, the subject of the fee significantly changed, which many municipalities did not take into account, thus forcing the Regional Chambers of Audit to take action. These issues had occurred in every voivodeship and were long-standing, which the Chambers had to correct for over a year. This paper is the result of in-depth research, during which the authors analyzed over 50 resolutions of the Regional Chambers of Audit. This topic has not been previously addressed in doctrine and presents a fresh perspective on the practice of municipal lawmaking.

Keywords: Regional Chamber of Audit; supervision; municipality; resolution.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Antonów D., *Opłata skarbową w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2017;
 Antonów D., *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017;
 Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001;

- Dobek T., *Działania regionalnych izb obrachunkowych w zakresie oceny komunalnej gospodarki finansowej*, *Finanse Komunalne* 2010 nr 1-2, s. 116-129;
- Gliniecka J., *Oplaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007;
- Jezierska-Markocka A., Markocki M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021;
- Lewandowski T. (red.), *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Przewodnik z wzorami*, Warszawa 2020;
- Miemiec W. (red.), *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami*, Warszawa 2020;
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002;
- Nowak I., *Podatki nazywane opłatami w imię maksymalizacji dochodów budżetowych – zarys problematyki*, *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, 2022 nr 2, s. 39-63;
- Smoleń P. (red.), *Prawo finansów publicznych Vademecum*, Warszawa 2022;
- Szymczak A., Budziarek M., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021;
- Wantoch-Rekowski J., Morawski W., *Podstawy Prawa Finansów Publicznych*, Toruń 2019
- Witkowski Z., Lis-Staranowicz D., Serowaniec M. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Toruń 2021;
- Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa podatkowego*, Warszawa 2020.

Wykaz aktów normatywnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 7)
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648)

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, LEX;
 Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2020 r., II FSK 1528/20, LEX nr 3150021;
 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., I SA/Po 1305/15, LEX nr 1932516;
 Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 października 2019 r., I SA/Op 313/19, LEX nr 2748335;
 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2022 r., III SA/Wr 62/22, LEX nr 3375640;
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2021 r. o sygn. 21/220/2021 (LEX nr 3282805);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2021 r. o sygn. 22/236/2021 (LEX nr 3287805);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2021 r. o sygn. 22/237/2021 (LEX nr 3287806);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2021 r. o sygn. 22/240/2021 (LEX nr 3287808);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 12 stycznia 2022 r. o sygn. 1/2/2022 (LEX nr 3303042);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2022 r. o sygn. II/6/2022 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2022 r., poz. 443);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2022 r. o sygn. XX/59/2022 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2022 r., poz. 3384);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 31 sierpnia 2022 r. o sygn. XXV/65/2022 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2022 r., poz. 4656);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2021 r. o sygn. 193/g330/P/21 (LEX nr 3282902);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2021 r. o sygn. 195/g328/P/21 (LEX nr 3283151);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2021 r. o sygn. 196/g328/P/21 (LEX nr 3283056);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2021 r. o sygn. 198/g283/P/21 (LEX nr 3283153);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 4 stycznia 2022 r. o sygn. 002/g287/P/22 (LEX nr 3291780);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 4 stycznia 2022 r. o sygn. 005/g113/P/22 (LEX nr 3290672);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 2 lutego 2022 r. o sygn. 032/g328/P/22 (LEX nr 3305932);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 5 stycznia 2022 r. o sygn. KI. 411.1.2022 (LEX nr 3286912);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 19 stycznia 2022 r. o sygn. 411.19.2022 (LEX nr 3290657);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 16 marca 2022 r. o sygn. KI. 411.51.2022 (LEX nr 3332729);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 27 lipca 2022 r. o sygn. KI. 411.102.2022 (LEX nr 3373769);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 12 stycznia 2022 r. o sygn. 831.3.2022 (LEX nr 3287837);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 12 stycznia 2022 r. o sygn. 831.4.2022 (LEX nr 3287838);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 25 stycznia 2022 r. o sygn. 832.18.2022 (LEX nr 3290895);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 25 stycznia 2022 r. o sygn. 832.19.2022 (LEX nr 3290896);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 17 listopada 2021 r. o sygn. 0102-331/21 (LEX nr 3263344);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 15 grudnia 2021 r. o sygn. 0102-388/21 (LEX nr 3283923);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 29 grudnia 2021 r. o sygn. 0102-405/21 (LEX nr 3288914);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 29 grudnia 2021 r. o sygn. 0102-406/21 (LEX nr 3287279);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 26 stycznia 2022 r. o sygn. 0102-37/22 (LEX nr 3306638);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 9 lutego 2022 r. o sygn. 0102-59/22 (LEX nr 3313664);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 23 lutego 2022 r. o sygn. 0102-75/22 (LEX nr 3323494);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 1 lipca 2022 r. o sygn. 0102-208/22 (LEX nr 3263344);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 29 grudnia 2021 r. o sygn. 35.71.2021 (LEX nr 3284837);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 24 listopada 2021 r. o sygn. 27/1607/2021 (LEX nr 3267878);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 24 listopada 2021 r. o sygn. 27/1619/2021 (LEX nr 3268706);

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 24 listopada 2021 r. o sygn. 27/1631/2021 (LEX nr 3268711);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2022 r. o sygn. 1/15/2012 (LEX nr 3288203);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 25 maja 2022 r. o sygn. 15/764/2022 (LEX nr 3350649);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2022 r. o sygn. 23/1152/2022 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2022 r., poz. 5963);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 19 stycznia 2022 r. o sygn. IV. 27. S. 2022 (LEX nr 33301816);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 22 grudnia 2021 r. o sygn. 41/109/2021 (LEX nr 3291777);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 4 stycznia 2022 r. o sygn. I/38/2022 (LEX nr 3284773);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2022 r. o sygn. 6/22 (LEX nr 3250649);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 9 marca 2022 r. o sygn. 23/22 (LEX nr 3321072);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2022 r. o sygn. 43/22 (LEX nr 3354784);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 21 grudnia 2021 r. o sygn. 40.474.2021 (LEX nr 3318121);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 21 grudnia 2021 r. o sygn. 40.475.2021 (LEX nr 3318122);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 21 grudnia 2021 r. o sygn. 40.489.2021 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2022 r., poz. 2530);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 21 grudnia 2021 r. o sygn. 40.495.2021 (LEX nr 3319947);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 stycznia 2022 r. o sygn. 1.12.2022 (LEX nr 3323298);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 stycznia 2022 r. o sygn. 3.53.2022 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2022 r., poz. 3600);
 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2022 r. o sygn. 11.177.2022 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2022 r., poz. 6786).

Druki sejmowe

Druk nr 1275 – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw;

Druk nr 1295 – Sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw;

Druk nr 1295-A – Dodatkowe sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw;

Druk nr 1462 – Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach;

Druk nr 1473 – Sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach.

DZIAŁ PRAWA CYWILNEGO

Jakub Wiecha

Uniwersytet Śląski w Katowicach

E-mail: jwiecha@us.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-9535-9141>

NIEJASNOŚĆ PRZEPISU JAKO PRZESŁANKA OBOWIĄZKU PODJĘCIA DZIAŁALNOŚCI PRAWODAWCZEJ

Wprowadzenie

Postulat jasności prawa jest określany m.in. jako „jeden z najistotniejszych składników praworządności”¹³² i niezbędny czynnik „dobrego” prawa¹³³. Mówi on, że adresat prawa¹³⁴, który zapoznaje się z prawem, powinien nie mieć problemów ze zrozumieniem treści przepisów (komunikatywność¹³⁵, zrozumiałość), a one same powinny być jednoznaczne na gruncie językowym (jednoznaczność)¹³⁶. Dotyczy on adresatów tekstu prawnego, a nie norm¹³⁷ – ponieważ to adresat tekstu prawnego jest pojęciem socjolingwistycznym, a adresat norm pojęciem *stricte* prawniczym¹³⁸. Również dlatego, że adresatem norm jest tylko podmiot czynny obowiązku określonego w normie, a ci, którzy stosują przepisy w praktyce i mają je rozumieć, stanowią liczniejszą grupę¹³⁹, np. mogą być oni również recypientami cudzych obowiązków.

Podmiotem biernym tego postulatu (recypientem) – tzn. dla kogo on jest – są adresaci prawa, a jego podmiotem czynnym (adresatem) – tzn. do kogo jest kierowany – jest prawodawca, który jest obowiązany, by ten postulat był jak najpełniej spełniony. Ocenę stopnia jego

¹³² L.L. Fuller, *Moralność prawa*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 1978, s. 103.

¹³³ S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10, s. 19.

¹³⁴ Adresat prawa jest w tej pracy rozumiany jako każdy potencjalny czytelnik przepisu prawnego, który ma dla niego znaczenie praktyczne w sferze prawnej (adresat tekstu prawnego). Na temat adresata prawa obszernie zob. Z. Tobor, M. Zeifert, *Adresaci prawa: kim są i co z tego wynika? Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 772-781.

¹³⁵ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00 (OTK 2001, nr 3, poz. 51).

¹³⁶ Por. np. z nowszej literatury J. Karczewski, *Postulat jasności prawa w odniesieniu do prawa Unii Europejskiej*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2015, nr 2, s. 44.

¹³⁷ Por. T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986, s. 119.

¹³⁸ Z. Tobor, M. Zeifert, *Adresaci*, s. 772-773.

¹³⁹ B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 130.

realizacji należałoby podejmować z perspektywy adresatów, aniżeli abstrakcyjnie badać zakres niejasności przepisów, ponieważ to może być wynikiem pozostawienia luzu decyzyjnego¹⁴⁰, a także to, co *in abstracto* niedookreślone może okazać się zrozumiałe, gdy odwołuje się do powszechnej świadomości społecznej¹⁴¹ – lub odwrotnie, gdy to, co na płaszczyźnie językowej jest jasne, może okazać się wieloznacznie umieszczone w odpowiednim kontekście¹⁴². Jednocześnie raczej należałoby przyjąć, że jest to jedynie postulat¹⁴³, a nie realnie możliwy do osiągnięcia stan rzeczy¹⁴⁴, ponieważ prawo zawsze, chociażby z uwagi na naturę języka, w jakim jest formułowane, będzie w pewien sposób niejasne¹⁴⁵.

Niejasności przepisów mogą być rozstrzygane m.in. przez wykorzystanie uprzednio wyprowadzonej przez inne podmioty wykładni (rozumianej apragmatycznie jako rezultat czynności interpretacyjnych¹⁴⁶): operatywnej w postaci tez orzecznictwa i utrwalanych za ich pomocą linii orzeczniczych; doktrynalnej wypracowywanej przez przedstawicieli nauk prawnych; legalnej delegowanej przewidzianej prawnie i wiążącej; albo autentycznej i jej następstwa w postaci działalności prawodawczej jako wyjaśniającej zmiany przepisów¹⁴⁷.

Celem artykułu jest wskazanie działalności prawodawczej w zakresie rozstrzygania niejasności jako najskuteczniejszy ze sposobów z perspektywy adresata prawa, a przez to najlepiej realizujący postulat jasności prawa i na podstawie tego ujęcie niejasności przepisu jako obowiązek podjęcia działalności prawodawczej, co miałyby skutkować zwiększeniem praworządności, jakości legislacyjnej czy skuteczności behawioralnej prawa¹⁴⁸.

Prawodawca nowelizuje część z ujawnianych w praktyce przejawów niejasności¹⁴⁹, jednakże niniejsza praca ma wykazać, że jest on do tego zobligowany również normatywnie. W tym celu wpierw zostaną omówione trzy rodzaje wykładni (operatywna, doktrynalna,

¹⁴⁰ T. Gizbert-Studnicki, *Język*, s. 109.

¹⁴¹ Por. L.L. Fuller, *Moralność*, s. 104-105.

¹⁴² Wyrok NSA z dnia 31 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 1774/10 (LEX nr 1081272); por. Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 211 n.

¹⁴³ Por. M. Andruszkiewicz, *Problem jasności w języku prawnym – aspekty lingwistyczne i teoretycznoprawne*, „Comparative Legilinguistics” 2017, t. 31, s. 22, DOI: <https://doi.org/10.14746/cl.2017.31.1>.

¹⁴⁴ T. Ceranek, *O różnych ujęciach pojęcia jasności prawa*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa

i Administracji UAM” 2013, nr 3, s. 20.

¹⁴⁵ T. Gizbert-Studnicki, *Język*, s. 107.

¹⁴⁶ Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 43.

¹⁴⁷ Dobór oraz podział wykładni w niniejszym opracowaniu został na potrzeby rozważań odpowiednio uproszczony. Por. np. M. Zieliński, *Wykładnia*, s. 59-61.

¹⁴⁸ „Ma miejsce w sytuacji, gdy adresat normy zachował się zgodnie z wzorem w niej zawartym” (M.E. Stefaniuk, *Skuteczność prawa i jej granice*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, t. 16, s. 58), co wymaga zrozumienia przepisu.

¹⁴⁹ Zob. przykłady E. Gębka, *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na tworzenie norm prawnych*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2013, t. 33, nr 4, s. 95 n.; R. Hauser, *Orzecznictwo sądowo-administracyjne a proces legislacyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 11 n.

legalna delegowana) jako narzędzia rozstrzygania niejasności, a następnie ich nieefektywność wobec adresata prawa w celu ustalenia, dlaczego to działalność prawodawcza miałaby być docelowym narzędziem. Następnie zostanie przedstawione, w jaki sposób *de lege lata* można wywodzić obowiązki w tym zakresie oraz zostaną wskazane praktyczne sugestie optymalizacyjne obejmujące przedmiot prawodawstwa. Rozważania będą prowadzone w stosunku do *stricte* polskiego porządku prawnego.

1 Wykładnia operatywna, doktrynalna i legalna delegowana *de lege lata* jako rozstrzyganie niejasności

Wykładnia operatywna polega na „ustaleniu treści wzoru zachowania po to, aby wydać na jego podstawie decyzję stosowania prawa”¹⁵⁰. Wykorzystanie wykładni operatywnej, która nie byłaby jednocześnie legalną, jako narzędzia rozstrzygania niejasności sprowadza się do powoływania się na tezy uprzednich decyzji stosowania prawa w celach argumentacyjnych. Takie działanie opiera się na przekonaniu, że sądy i organy powinny jednolicie rozumieć i stosować normy prawne¹⁵¹. Wykorzystanie tej wykładni nie jest oparte na zależnościach formalnych, chociaż większą wagę nadaje się tezom orzecznictwa wyższych szczebli – w polskim porządku prawnym w szczególności Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), Sądu Najwyższego (dalej: SN) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Szczególnej wagi nadaje utrwalenie linii orzeczniczej opartej o wspólną tezę interpretacyjną.

Wykładnia doktrynalna jest wynikiem badań przedstawicieli nauk prawnych. Może być wypracowywana nie tylko na podstawie konkretnej sprawy, ale również *in abstracto*. Wtedy jej celem nie jest usuwanie wątpliwości powstałych w rozważaniu konkretnych przypadków¹⁵², jak w wykładni operatywnej, a „odkodowanie i pełna ekspozycja abstrakcyjnej normy generalnej”¹⁵³, wliczając w to ujęcie pełnego zakresu każdego z jej elementów, takich jak adresaci, okoliczności, zachowania i sankcje. Zawiera się w opracowaniach naukowych i jest wykorzystywana przez praktykę w procesie argumentacyjnym z uwagi na autorytet naukowy i często umiejętnie wyprowadzoną argumentację¹⁵⁴.

¹⁵⁰ L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6, s. 12.

¹⁵¹ J. Wróblewski, *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa* J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, Warszawa 2015, s. 388-389.

¹⁵² W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 437.

¹⁵³ A. Malinowski, *O sądach wartościujących w wykładni doktrynalnej sensu stricto w opisowym ujęciu pragmatycznym*, „Studia Iuridica” 2021, nr 86, s. 170.

¹⁵⁴ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 199.

Cechą wspólną tak rozumianych wykładni operatywnej i doktrynalnej jako narzędzia rozstrzygania niejasności jest brak mocy wiążącej. Powołanie się na zawarte w nich tezy jest fakultatywne i stanowi argument w dyskursie interpretacyjnym, który zawsze może zostać odrzucony, a rozstrzygnięcie w nowej sprawie może zostać oparte na tezach odmiennych. Wskutek tego, niewiążąca wykładnia operatywna i doktrynalna stanowią narzędzie doradcze, a nie dyrektywne¹⁵⁵.

Wykładnia legalna delegowana jest w przeciwieństwie do operatywnej i doktrynalnej uregulowana prawnie i wiążąca¹⁵⁶. Najdalej idąca kompetencja niegdyś przysługiwała TK poprzez instytucję ustalania powszechnej wykładni ustaw¹⁵⁷, która została zderogowana ze skutkiem

ex tunc przez obecną Konstytucję¹⁵⁸. Obecnie TK wydaje za to tzw. wyroki interpretacyjne, które stają się już zasadą w jego orzecznictwie¹⁵⁹. Mogą mieć charakter negatywny – stanowią w sposób wiążący o tym, jaka wykładnia danych przepisów jest niezgodna z Konstytucją i nie może funkcjonować w obrocie prawnym¹⁶⁰; lub pozytywny – uznanie danej wykładni za zgodną z Konstytucją, ale wtedy wywodzi się jedynie dopuszczalność wykładni na tle Konstytucji, a nie zwiążanie nią¹⁶¹. Orzeczenia te zawężają zakres interpretacyjny, a nie go rozstrzygają¹⁶². Niektórzy autorzy wskazują też, że wyroki interpretacyjne stanowią raczej wykładnię operatywną aniżeli legalną¹⁶³.

W kontekście prawa podatkowego funkcjonuje instytucja interpretacji ogólnej¹⁶⁴, która w zakresie tej gałęzi prawa według M. Zielińskiego nadaje ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych kompetencję podobną do dawnej kompetencji TK w zakresie ustalania

¹⁵⁵ Por. wyrok SN z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt I NSNc 117/20 (LEX nr 3108645); postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2020 r., sygn. akt III CZP 94/19 (LEX nr 2769782).

¹⁵⁶ Choć np. według L. Morawskiego wykładnia legalna delegowana nie musi w ogóle wiązać, tak dla prowadzonych rozważań można uznać tę cechę z uwagi na użyteczność systematyzacyjną takich założeń. Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 39.

¹⁵⁷ Art. 5 nieobowiązującej już ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.).

¹⁵⁸ Art. 239 § 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja.

¹⁵⁹ M. Kiełbowski, *Związanie sądu administracyjnego wyrokiem interpretacyjnym Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017, s. 119.

¹⁶⁰ W. Białogłowski, *Wznowienie postępowania w następstwie wydania przez TK wyroku interpretacyjnego, Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski Warszawa 2013, s. 197.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibidem*, s. 198.

¹⁶³ T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017, s. 241-242.

¹⁶⁴ Art. 14a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.), dalej: o.p.

wiążącej wykładni¹⁶⁵, jednakże o wątpliwej mocy wiążącej, ograniczonej do podporządkowanych ministrowi organów¹⁶⁶. Przepisy przewidują również interpretację indywidualną wydawaną na wniosek. Kompetencja do jej wydawania przysługuje większej liczbie podmiotów – w zakresie prawa podatkowego dyrektorowi Krajowej Informacji Skarbowej¹⁶⁷, w zakresie ubezpieczeń społecznych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych¹⁶⁸ czy na podstawie ogólnej klauzuli z art. 34 p.p. podmiotom właściwym na wniosek przedsiębiorcy. Wykładnia w omawianych interpretacjach nie jest bezwzględnie wiążąca, ale podmiot, który się do niej zastosował, nie może ponosić ujemnych konsekwencji swojego zachowania zgodnego z interpretacją, na którą się powołuje – w innych stanach faktycznych można uwzględnić inną wykładnię.

Wykładnia operatywna również może być legalną delegowaną i wiązać co do spraw, których dotyczy¹⁶⁹, np. przy postępowaniu ponownym, po zwróceniu sprawy do powtórnego rozpoznania przez sąd odwoławczy lub rozpoznania pytania prawnego. Wiążące są również uchwały SN, którym została nadana moc zasady prawnej i uchwały NSA w obrębie tych instytucji, ale w sposób względny, ponieważ te można przełamać¹⁷⁰.

Wykładnia operatywna administracyjna wiąże organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym poprzez zasadę nieodstępowania bez uzasadnionej przyczyny od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w analogicznym stanie faktycznym i prawnym¹⁷¹. Jednakże jest ona ograniczona do tego postępowania oraz dopuszcza odstępianie od dotychczasowej praktyki, choć pod rygorem rzetelnego uzasadnienia zmiany kierunku rozstrzygnięcia, wskazując powody zmiany stanowiska¹⁷².

¹⁶⁵ M. Zieliński, *Wykładnia*, s. 222.

¹⁶⁶ T. Bekrycht, J. Brolik, *Instytucja interpretacji prawa podatkowego w ujęciu art. 14a i 14b Ordynacji podatkowej – aspekt teoretycznoprawny (artykuł dyskusyjny)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2012, t. 85, s. 17.

¹⁶⁷ Art. 14b o.p

¹⁶⁸ Art. 83d ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.).

¹⁶⁹ Art. 386 § 6, art. 390 § 2, art. 398²⁰ ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.); art. 441 § 3, art. 442 § 3 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.); art. 153, art. 187 § 2, art. 190 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259), dalej: p.p.s.a.

¹⁷⁰ Art. 82 § 4 i 5, art. 87, art. 88 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.), dalej: u.s.n.; art. 269 p.p.s.a.

¹⁷¹ Art. 8 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775), dalej: k.p.a. i art. 14 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.), dalej: p.p.

¹⁷² Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2022 r., sygn. akt I GSK 2608/18 (LEX nr 3392731).

Obecnie polski system prawny nie przewiduje więc wykładni legalnej delegowanej bezwzględnie wiążącej wszystkich nie *in concreto* w sposób pozytywny, a co za tym idzie, wykładnia może różnić się w każdej sprawie.

Ogólny proces wykładni (wykładnia w rozumieniu pragmatycznym), niezależnie od jej typu, może zostać prawnie uregulowany, a przez to ujednolicony, poprzez przepisy prawa interpretacyjnego¹⁷³, które *de lege lata* występują jedynie jako wyjątki¹⁷⁴, w tym zasady techniki prawodawczej¹⁷⁵, które pełnią tę funkcję pośrednio¹⁷⁶ i niewiążąco¹⁷⁷. Z uwagi na to, obecnie proces wykładni ma charakter swobodny pod względem formalnym.

2 Wykładnie orzecznictwa i doktryny wobec adresata prawa i postulatu jasności prawa

Na tle powyższego można wskazać komplikacje teoretyczne i praktyczne względem adresata prawa i jasności prawa. Wpierw można pomocniczo wyróżnić dwie grupy adresatów prawa ze względu na poziom kompetencji prawniczych: (1) adresaci kwalifikowani to prawnicy lub inne osoby zaznajomione z dogmatyką i praktyką prawa; (2) adresaci zwykli to laicy, powszechni obywatele¹⁷⁸. Od adresata kwalifikowanego można spodziewać się wykorzystania wielu narzędzi w celu rozstrzygnięcia niejasności przepisu, w tym wcześniej opisywanych, a tym samym mniej przepisów będzie przez niego uznawanych za niejasne niż przez adresata zwykłego, dlatego należy ich rozróżnić.

Zaczynając od kontekstu teoretycznego – zgodnie z zasadą *ignorantia iuris nocet* – każdy adresat prawa jest traktowany tak, jakby treść prawa¹⁷⁹¹⁸⁰. Z perspektywy prawodawcy rozumianego wąsko, orzecznictwo ani doktryna nie są uznawane za źródła

¹⁷³ Obszernie zob. P. Konca, *Prawo interpretacyjne*, Katowice 2022.

¹⁷⁴ Np. art. 7a k.p.a.; art. 11 p.p.; art. 2a o.p.; dawny art. 4 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

¹⁷⁵ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), dalej: z.t.p.

¹⁷⁶ Por. P. Konca, *Prawo*, s. 57 n.

¹⁷⁷ M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień obowiązywania zasad techniki prawodawczej w polskim porządku prawnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2012, t. 1, nr 2, s. 55; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1886/11 (LEX nr 1367217); S. Wronkowska, *Technika prawodawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, t. 52, z. 1, s. 18 wskazywała też, że do nadawania zasadom techniki prawodawczej wysokiej rangi powinno się podchodzić powściągliwie.

¹⁷⁸ Terminy zaczerpnięte od L. Leszczyńskiego. Zob. np. L. Leszczyński, *Kryteria pozaprawne w sądowej wykładni prawa*, Warszawa 2022, s. 25 i *passim*.

¹⁷⁹ Nie jest to zasada absolutna. Zob. np. D. Czerniak, *Granice obowiązywania zasady ignorantia iuris nocet w polskim procesie karnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4, nr 1, s. 201–218.

¹⁸⁰ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 grudnia 2005, sygn. akt I SA/Bk 290/05 (LEX nr 325215).

stanowienia¹⁸¹. Ponieważ ich wykładnie poza wyjątkami nie wiążą, orzecznictwo ani piśmiennictwo nie znajdują zastosowania w obrębie fikcji znajomości prawa, z wyjątkiem tego, co sam jest w stanie wyczytać ponad tekst racjonalny adresat tekstu prawnego¹⁸² – granica będzie różna w zależności od uznania za przeciętnego adresata przepisu adresata kwalifikowanego (np. przepisy ustrojowe sądownictwa) lub zwykłego (np. przepisy określające czyny zabronione o podmiocie powszechnym). Uznając powyższe, na poziomie teoretycznym dookreślanie przepisów w ten sposób nie powinno być rozpatrywane przez prawodawcę jako wystarczające działanie na rzecz jasności prawa. W takim wypadku prawo pozostaje niejasne, dopóki prawodawca go nie znowelizuje.

Przy odmiennym stanowisku odnośnie do sposobów powstawania prawa, gdy prawodawcę rozumieć szerzej¹⁸³ lub uznając obiektywność prawa niezależnie od interpretacji, problematyczna jest nieprzystępność orzecznictwa i literatury względem adresata zwykłego z uwagi na język prawniczy¹⁸⁴, inflację materiału normatywnego oraz wiedzę i umiejętności wymagane, by te teksty zrozumieć. Wskazane instrumenty są równie lub nawet bardziej niejasne od przepisów w zakresie cechy zrozumiałości, w wyniku czego należałoby wymagać od prawodawcy jak najbardziej precyzyjnego formułowania przepisów oraz modyfikowania lub uchylania ich w odpowiedzi na późniejsze przejawy ich niejasności, zamiast opierać się wyłącznie o wykładnię doktryny i orzecznictwa. Ponadto występowanie lub nawet formalne dopuszczanie rozbieżności stanowisk w dyskursie nie pozwala mówić o realizacji postulatu jasności za pomocą tych narzędzi, ponieważ, jak wskazuje Z. Tobor: „Zwrot jest jasny, jeśli jest jednolicie rozumiany”¹⁸⁵.

Wątek praktyczny zostanie opisany na przykładzie art. 36² Kodeksu pracy¹⁸⁶. Przepis ustanawia możliwość zwolnienia pracownika z obowiązku świadczenia pracy do końca okresu wypowiedzenia, nie poruszając kwestii możliwości odwołania tego oświadczenia.

¹⁸¹ Jest to stanowisko dominujące. Por. S. Tkacz, *O tym, czy istnieje potrzeba reinterpretacji terminu „stanowienie prawa”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. 102, s. 246.

¹⁸² Por. T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006, s. 206-208; Z. Tobor, *W poszukiwaniu*, s. 25-26 w kontekście stanowiska *clara non sunt interpretanda* i przytaczane tam odmienne zdanie L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 64.

¹⁸³ Np. S. Tkacz postuluje, by stanowienie prawa rozumieć jako każdą działalność człowieka, której efektem jest powstanie obowiązujących norm prawnych, wliczając w to działalność orzecznictwa i doktryny. S. Tkacz, *O tym, czy istnieje*, s. 248; *idem*, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie. Od dogmatyki do teorii*, Toruń 2014, s. 345 i *passim*; *idem*, *O tym, czy nauka jest podmiotem tworzącym prawo?*, *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015, 92-93.

¹⁸⁴ B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 139 wskazywał, że nawet nie wszyscy sędziowie (adresaci kwalifikowani) w pełni władają językiem prawniczym.

¹⁸⁵ Z. Tobor, *W poszukiwaniu*, s. 26.

¹⁸⁶ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.), dalej: k.p.

Taka możliwość wynika dopiero z zastosowania innych reguł wykładni niż reguły językowe. Jak jednak wskazuje orzecznictwo, nie powinno się wymagać od adresata zwykłego, że będzie posługiwać się bardziej zaawansowanymi regułami wykładni¹⁸⁷.

Pracodawca, który skorzystał z omawianej instytucji, będąc w nagłej potrzebie, by przywrócić swojego pracownika do pracy, nie znajdzie jednoznacznej odpowiedzi bezpośrednio

w kodeksie¹⁸⁸. Może on m.in. zasięgnąć rady prawnika lub innej osoby trzeciej, poszukać materiałów legislacyjnych, orzeczeń lub literatury na ten temat, oczekiwać na rozstrzygnięcie sprawy po lubownie lub sędownie, czy poszukiwać odpowiedzi w ogólnodostępnych źródłach, np. portalach internetowych. Od adresata wymagany jest dodatkowy wysiłek, często koszty

i poświęcenie czasu. Ponadto wywołany jest stan niepewności co do sytuacji prawnej¹⁸⁹.

Pracodawca w końcu natrafiłby na sprzeczne wobec siebie tezy, obie poparte wyrokami SN:

1. dopuszczającą odwołanie jednostronnego zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy¹⁹⁰ – obecnie przyjęte rozwiązanie;
2. wymagającą do tego zgody pracownika¹⁹¹.

W następstwie pracodawca musi zinterpretować orzeczenia, przeczytać glosy i literaturę, uwzględnić różnice stanu prawnego¹⁹² oraz przełożyć wykładnię na swój stan faktyczny.

Z uwagi na niezwiązanie wykładnią, pracodawca nie może być pewny przekonania pracownika co do swoich argumentów ani rozstrzygnięcia sprawy na swoją korzyść. Nowelizacja omawianego przepisu pozwoliłaby na zredukowanie wymagań wobec adresata w tym

¹⁸⁷ Uchwała NSA(7w) z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt I FPS 3/09 (ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 101); por. T. Gizbert-Studnicki, *Postulat jasności i zrozumiałości tekstów prawnych a dostęp do, Prawo i język, prawa* red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Warszawa 2009, s. 14; P. Konca, *Prawo*, s. 186.

¹⁸⁸ Choć większość adresatów prawa zapoznaje się z nim poprzez pośredników, którzy przekazują informację

o treści już zinterpretowanego tekstu prawnego (por. T. Gizbert-Studnicki, *Język*, s. 129; J. Grzelak, *Skutki niskiej kompetencji komunikacyjnej prawodawcy*, „Kwartalnik Językoznawczy” 2010, nr 2, s. 12), tak im mniej niedookreślony tekst oryginalny, tym mniej zniekształcony a zarazem jednoznaczny i pewny co do tożsamości rozumienia przez inne podmioty będzie komunikat pośrednika. Często też tekst oryginalny będzie wprost cytowany.

¹⁸⁹ Por. wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (OTK-A 2009, nr 9, poz. 138).

¹⁹⁰ Wyrok SN z dnia 4 marca 2009 r., sygn. akt II PK 202/08 (OSNP 2010, nr 19-20, poz. 231); wyrok SN z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt III PK 96/18 (OSNP 2020, nr 8, poz. 77).

¹⁹¹ Wyrok SN z dnia 5 lipca 2005 r., sygn. akt I PK 176/04 (OSNP 2006, nr 9-10, poz. 154).

¹⁹² Art. 36² k.p. wszedł w życie dopiero w 2016 r. poprzez ustawę z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1220).

przykładzie, które w świetle postulatu jasności prawa można stawiać adresatowi kwalifikowanemu, ale nie zwykłemu.

Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, iż obowiązek za jak najpełniejszą realizacją postulatu jasności prawa leży w gestii prawodawcy oraz powinien być realizowany za pomocą tradycyjnej działalności prawotwórczej, przy nieefektywności w tym zakresie orzecznictwa i piśmiennictwa.

Działalność prawodawcza jako narzędzie rozstrzygania niejasności powinna być następstwem wykładni autentycznej¹⁹³. Jest ona rozumiana niejednorodnie¹⁹⁴, ale jej główną cechą jest to, że interpretatorem jest podmiot, który ustanowił przepisy. Sama wyjaśniająca zmiana przepisów oraz wykładnia autentyczna nie powinny być ze sobą utożsamiane¹⁹⁵ jako związane z różnymi przedsięwzięciami prawnymi – kolejno stanowienie i stosowanie. Nowelizacja przepisu w istocie może całkowicie wyeliminować jego niejasność, działając na przyszłość zgodnie z zasadą *lex retro non agit*, a nie wskazać wyłącznie preferowaną hipotezę interpretacyjną. Mogą być jednak ze sobą powiązane w praktyce – w przypadku ujawnienia się niejasności przepisu prawodawca powinien przeprowadzić swoistą wykładnię autentyczną – tzn. ustalić intencję co do spornego przepisu – i znowelizować przepis w ten sposób, by jego brzmienie pokrywało się z wykładnią.

3 Podmiot zobligowany do podjęcia działalności prawodawczej

Który podmiot jest odpowiedzialny za inicjację działalności prawodawczej? By odpowiedzieć na to pytanie, w pierwszej kolejności należy wskazać pozycję postulatu jasności prawa w polskim porządku prawnym.

Jest on najwyraźniej widoczny w z.t.p.¹⁹⁶ – np. § 6 brzmi: „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”, co jest przełożeniem treści postulatu na przepis prawny. Jako podstawowy element wielu formalnych koncepcji praworządności¹⁹⁷ – czyli idei tożsamy z państwem prawa¹⁹⁸ – został również umocowany normatywnie w art. 2 Konstytucji

¹⁹³ Zob. S. Piekarczyk, S. Tkacz, *Wykładnia autentyczna w świetle nauki o wykładni prawa*, Katowice 2023.

¹⁹⁴ Por. *ibidem*, s. 29-31.

¹⁹⁵ *Ibidem*, s. 138.

¹⁹⁶ T. Snarski przypasowuje do tego postulatu § 3 ust. 1, § 4, § 6, § 7, § 8, § 9, § 10, § 15, § 24, rozdz. 5, rozdz. 7, rozdz. 9, dział II, § 131, § 146, § 151 i § 157 z.t.p. T. Snarski, *Debata Hart – Fuller i jej znaczenie dla filozofii prawa*, Gdańsk 2018, s. 263.

¹⁹⁷ Por. T. Pietrzykowski, *Ujarzmianie lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*, Katowice 2014, s. 102.

¹⁹⁸ J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 54-56.

i zasadzie demokratycznego państwa prawnego. W nauce prawa konstytucyjnego i orzecznictwie TK postulat jasności prawa często jest wyrażany poprzez zasadę prawidłowej legislacji czy zasadę określoności prawa¹⁹⁹. W związku z tym niejasność przepisów jest przejawem naruszania zasady demokratycznego państwa prawnego i tym samym Konstytucji. Naruszenie tego postulatu jest kwestią stopnia²⁰⁰ i, jak się podkreśla, dopiero przekroczenie pewnego poziomu niejasności prowadzi do niekonstytucyjności przepisów²⁰¹, które podlegają derogowaniu wskutek wyroku TK, tak jednak należy za pomocą innych narzędzi reagować również na niejasność o mniejszym stopniu naruszenia.

Następnie można zwrócić uwagę na relację podmiotów uprawnionych do inicjacji działalności prawodawczej do kwestii naruszeń zasady demokratycznego państwa prawa. Działalność prawodawcza w zakresie ustaw zgodnie z art. 118 Konstytucji może zostać zainicjowana formalnie przez posłów, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej, Radę Ministrów i obywateli. W zakresie rozporządzeń do ich wydawania są upoważnione odpowiednie organy na podstawie szczegółowej delegacji ustawowej, a odnośnie do aktów prawa miejscowego są to organy jednostek samorządu terytorialnego i terenowej administracji publicznej. W zakresie aktów prawa miejscowego organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego przysługuje również inicjatywa obywatelska.

Z ww. podmiotów Konstytucja w sposób szczególny odnosi się do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent), jako zobowiązanego do stania na straży Konstytucji²⁰². Choć adresatami zasady państwa prawnego są także inne organy władzy publicznej²⁰³, to rola Prezydenta jest w tym zakresie szczególna, a funkcja ta jest niekiedy nawet wprost nazywana „czuwaniem nad praworządnością”²⁰⁴. W związku z tym, uznając, że niejasność przepisu jest przejawem naruszania art. 2 Konstytucji, to można wymagać od Prezydenta podjęcia odpowiednich czynności, gdyż czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji to jego obowiązek²⁰⁵ i przysługują mu odpowiednie w tym zakresie kompetencje.

¹⁹⁹ Por. M. Florczak-Wątor, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2, pkt 6; J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, t. 13, s. 15 n.; wyrok TK

z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99 (OTK 2000, nr 1, poz. 2).

²⁰⁰ Por. M. Andruszkiewicz, *Problem*, s. 22.

²⁰¹ Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02 (OTK-A 2002, nr 3, poz. 33); por. M. Florczak-Wątor, *Konstytucja*, red. P. Tuleja, art. 2, pkt 6.

²⁰² Art. 126 ust. 2 Konstytucji.

²⁰³ M. Zubik, W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 2, pkt 24.

²⁰⁴ J. Juchiewicz, M. Dąbrowski, *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2014, t. 4, s. 67.

²⁰⁵ P. Czarny, *Konstytucja*, red. P. Tuleja, art. 126, pkt 5.

Inicjatywa ustawodawcza to prerogatywa Prezydenta, co czyni ją wyjątkiem od zasady potrzeby uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów²⁰⁶, przez co wykonywanie tej kompetencji ma swobodny charakter, choć mimo to prezydencka inicjatywa ustawodawcza nie była aż tak często wykorzystywana²⁰⁷. To oraz funkcjonalny charakter roli Prezydenta jako „strażnika Konstytucji” czyni jego inicjatywę prawodawczą w przypadkach niejasności przepisu raczej *lex imperfecta*, a jej brak ciężko nazwać deliktem konstytucyjnym, lecz jest to wciąż obowiązek.

4 Przedmiot inicjatywy prawodawczej

Czy każda potrzeba przeprowadzenia wykładni prawa powinna być przedmiotem prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej i z czego powinna wynikać? To pytanie jest postawione z perspektywy bardziej praktycznej, aniżeli teoretycznej.

Po pierwsze, powinny to być przypadki weryfikowalne. Choć „podmioty nieobeznane z prawem mogą mieć szereg wątpliwości tam, gdzie nie będzie miał ich prawnik”²⁰⁸, tak niewykonalnym byłoby stwierdzić każdy z możliwych takich przypadków *in abstracto*. Relevantne są głównie sytuacje interpretacyjne pojawiające się *in concreto* w związku z jakimś stanem faktycznym²⁰⁹, ponieważ ich niejasność wobec adresatów zostaje wtedy empirycznie potwierdzona. Będą to przede wszystkim te, co do których przeprowadzono już wykładnię operatywną, doktrynalną lub legalną delegowaną, a w szczególności będące przedmiotem orzeczeń.

Po drugie, z uwagi na dużą liczbę orzeczeń, można zasugerować oparcie się głównie na szczycie hierarchii sądownictwa – tj. SN, NSA i TK. Jeśli jakiś przepis wzbudza duże wątpliwości, to jest wysokie prawdopodobieństwo, że stanie się przedmiotem wykładni właśnie w tych instytucjach, co koreluje z kwestią stopnia niejasności. Wynika to też wprost z funkcji tych instytucji – tj. zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa, rozstrzyganie zagadnień prawnych czy wyjaśnianie przepisów prawnych, których

²⁰⁶ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, art. 144.

²⁰⁷ D. Wicherek, *Inicjatywa ustawodawcza jako konstytucyjna kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2020, t. 2, s. 154, DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2020.25.2.10>.

²⁰⁸ Z. Radwański, M. Zieliński, *Stosowanie i wykładnia prawa cywilnego, System Prawa Prywatnego, t. 1, Prawo Cywilne – Część Ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 509; por. wyrok SN z dnia 29 listopada 2019 r., sygn. akt IV KK 481/19 (LEX nr 2805051).

²⁰⁹ Podobnie E. Gębka sugeruje, by zasadą było, by każdy projekt ustawy był poprzedzony analizą orzecznictwa. E. Gębka, *Wpływ*, s. 108.

stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie²¹⁰. Nie ogranicza to relewantności orzecznictwa sądów niższego rzędu.

Po trzecie, nie każdy jednostkowy przejaw niejasności powinien być przedmiotem działalności prawodawczej. Jak zauważa TK: „realizacja takiego postulatu jest technicznie niemożliwa, prowadziłyby do niezwyklej kazuistyki i nadmiernego rozbudowywania aktów prawnych”²¹¹, więc nawet spośród już zawężonej puli orzeczeń należy ograniczyć się tylko do wybranych przypadków. Chcąc ograniczyć ten zakres do minimum, główną sugestią będzie przyznanie największej wagi przedmiotom uchwał z uwagi na ich rolę w postaci rozstrzygnięcia rozbieżności w orzecznictwie oraz zagadnień prawnych, ponieważ są one następstwem bezpośredniego uprzedniego uznania danych przepisów przez sądy za niejasne.

Kolejno, można skorzystać z podziału orzeczeń na oparte o wykładnię *secundum, praeter i contra legem*²¹². W kontekście niejasności przepisów ta pierwsza będzie dookreślała ich treść w granicach użytych zwrotów – np. poprzez konkretyzację klauzul generalnych. Wykładnia *praeter legem* jako niesprzeczną z prawem, lecz wyrażającą to, co nie zostało napisane wprost, będzie uzupełniała to, co można wyczytać z przepisu o np. dodatkowe kompetencje. Wykładnia *contra legem* zaś przełamuje literalne znaczenie przepisów, co w kontekście jasności prawa będzie całkowicie niepożądane, ponieważ adresatowi zwykłego zdecydowanie trudniej będzie dojść do takich wniosków²¹³.

W procesie eliminowania niejasności najistotniejsze będą orzeczenia *contra legem* i to nimi powinno się zajmować w pierwszej kolejności praktycznie w całości. Podobnie w kontekście wykładni *praeter legem*. Kompetencje lub inne właściwości prawa, dotychczas inferowane, powinny być wprost uregulowane w tekście lub zaznaczone, że intencja prawodawcy jest inna²¹⁴. *Secundum legem* będą najmniej znaczące, pozostawiając dużą swobodę co do decyzji, czy podejmować się nowelizacji tych przepisów, gdyż najczęściej będą dotyczyć klauzul generalnych i luzów decyzyjnych, ale i one mogą czasem być silnym argumentem za nowelizacją²¹⁵.

²¹⁰ Art. 1 pkt 1 lit. a u.s.n.; art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a.

²¹¹ Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99 (OTK 2000, nr 1, poz. 2).

²¹² Zob. J. Wróblewski, *Interpretatio secundum, praeter et contra legem*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4-5, s. 615-627.

²¹³ Por. linię argumentacyjną w „sprawie Alojzego”, opartą m.in. o prawo natury i wykładnię historyczną. A. Bielska-Brodziak, *Problemy z Alojzym, Prawnicze dylematy interpretacyjne*, red. J. Glumińska-Pawlic, Z. Tabor, Toruń 2011, s. 1-17.

²¹⁴ Por. W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9, s. 4-7.

²¹⁵ Np. dodanie soboty obok dni ustawowo wolnych od pracy w kodeksach postępowania w kontekście ostatniego dnia terminu. Por. E. Gębka, *Wpływ*, 95-97.

Na tle powyższych uwag najodpowiedniej byłoby, gdyby w Kancelarii Prezydenta był prowadzony bieżący monitoring orzecznictwa, a następnie spośród analizowanych orzeczeń wybierać te, na podstawie których można opracować projekt nowelizacji, która miałaby eliminować niejasności²¹⁶. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być też opracowywanie w sposób sugestywny w tej materii sprawozdań z działalności sądów i analizowanie ich w Kancelarii Prezydenta. Podobnie można postępować z opracowaniami naukowymi zorientowanymi na wykładnię przepisów.

Podsumowanie

Powyższe rozważania można zredukować do następującej tezy: wykładnie orzecznictwa oraz doktryny nie są wystarczającymi narzędziami w zakresie rozstrzygania niejasności, które, gdy ujawnią się w praktyce, powinny być rozstrzygane w drodze działalności prawodawczej inicjowanej przez Prezydenta przy bierności innych uprawnionych podmiotów. Podjęcie się, przedmiot oraz treść dalszych czynności pozostają w gestii Prezydenta i parlamentu, których decyzje będą zależne od ich wykładni autentycznej wspartej przez wykładnię innych podmiotów, ale zostały poczynione sugestie optymalizacyjne w sferze praktycznej odnośnie do przedmiotu potencjalnej inicjatywy ustawodawczej.

Choć pełna realizacja postulatu jasności prawa w praktyce jest abstrakcją, to postulat ten jako element podstawowej zasady konstytucyjnej powinien być realizowany w jak największym możliwym stopniu. Celem powinno być, by prawodawca, prowadząc w ten sposób dialog z sądem, jednocześnie prowadził go skuteczniej z adresatem prawa²¹⁷. Dla adresata zwykłego nie będzie wystarczające to, co jest dla adresata kwalifikowanego – tj. orzecznictwo i doktryna – stąd potrzeba, by to prawodawca również działał w tym zakresie.

Podjęcie omawianych czynności pozwoliłoby Prezydentowi również na pełniejszą realizację jego konstytucyjnej funkcji czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji oraz częstsze korzystanie z prerogatywy inicjatywy ustawodawczej, nie kolidując jednocześnie w tym zakresie politycznie z Radą Ministrów. Ponadto to rozwiązanie pozwala na ściślejsze podjęcie współpracy między każdą z władz – władza sądownicza kontroluje w praktyce obecne przepisy pod względem niejasności, władza wykonawcza w następstwie inicjuje proces

²¹⁶ R. Hauser, *Orzecznictwo*, s. 17; Z. Tobor, K. Kobyliński, *Dialogiczna koncepcja interpretacji prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 2, s. 46-47, DOI: <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2020.2.35>.

²¹⁷ „W przypadku braku dialogu [z sądami – J.W.] zaburzeniu ulega proces komunikacji między prawodawcą a adresatami norm” (Z. Tobor, K. Kobyliński, *Dialogiczna*, s. 46-47, s. 38).

legislacyjny, by przepisy były bardziej zrozumiałe, co ostatecznie leży w gestii w działalności władzy ustawodawczej.

STRESZCZENIE

NIEJASNOŚĆ PRZEPISU JAKO PRZESŁANKA OBOWIĄZKU PODJĘCIA DZIAŁALNOŚCI PRAWODAWCZEJ

Celem artykułu jest zaprezentowanie ujawnianej w praktyce niejasności przepisu jako prawne zobowiązanie do podjęcia działalności prawodawczej. Wpierw wykładnia operatywna, doktrynalna i legalna delegowana zostały opisane jako narzędzie rozstrzygania niejasności oraz wskazano mankamenty orzecznictwa i doktryny względem adresata prawa i postulatu jasności prawa, na bazie czego wysunięto wniosek, że działalność prawodawcza stanowi najefektywniejsze narzędzie w zakresie rozstrzygania niejasności. Następnie został wskazany podmiot zobligowany do inicjacji działalności prawodawczej w postaci Prezydenta oraz poczyniono sugestie optymalizacyjne dla tego procesu w zakresie przedmiotu prawodawstwa.

Słowa kluczowe: postulat jasności prawa; wykładnia prawa; działalność prawodawcza; adresat prawa; prawodawca.

SUMMARY

THE VAGUENESS OF PROVISION AS A PREMISE OF THE OBLIGATION TO INITIATE LEGISLATIVE ACTIVITY

The article's main aim is to define the vagueness of legal provision that appears in practice, as a legal obligation to initiate legislative activity. At first operative, doctrinal and legal delegated interpretation were described as ways to settle the vagueness and the problems of jurisdiction and doctrine towards the addressee of the law and the clarity of law were pointed out. Based on that, the conclusion was that the legislative activity would be most effective. Then the President was pointed as the obliged one to initiate legislative activity and some optimization suggestions in the area of the subject of legislative activity were made.

Keywords: clarity of law; interpretation of the law; legislative activity; addressee of the law; law-maker

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Andruszkiewicz M., *Problem jasności w języku prawnym – aspekty lingwistyczne i teoretyczno-prawne*, „Comparative Legilinguistics” 2017, t. 31, s. 7-25, DOI: <https://doi.org/10.14746/cl.2017.31.1>.
- Bekrycht T., Brolik J., *Instytucja interpretacji prawa podatkowego w ujęciu art. 14a i 14b Ordynacji podatkowej – aspekt teoretycznoprawny (artykuł dyskusyjny)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2012, t. 85, s. 11-33.
- Białogłowski W., *Wznowienie postępowania w następstwie wydania przez TK wyroku interpretacyjnego, Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 189-203.
- Bielska-Brodziak A., *Problemy z Alojzym, Prawnicze dylematy interpretacyjne*, red. J. Glumińska-Pawlic, Z. Tobor, Toruń 2011, s. 1-17.
- Błachut M., Kaczor J., *Typy uzasadnień obowiązywania zasad techniki prawodawczej w polskim porządku prawnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2012, t. 1, nr 2, s. 53-64.
- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9, s. 3-22.
- Ceranek T., *O różnych ujęciach pojęcia jasności prawa*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2013, nr 3, s. 19-25.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017.
- Czerniak D., *Granice obowiązywania zasady ignorantia iuris nocet w polskim procesie karnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4, nr 1, s. 201-218.
- Fuller L.L., *Moralność prawa*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 1978.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, Warszawa 2016.
- Gębka E., *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na tworzenie norm prawnych*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2013, t. 33, nr 4, s. 91-101.
- Gizbert-Studnicki T., *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986.
- Gizbert-Studnicki T., *Postulat jasności i zrozumiałości tekstów prawnych a dostęp do prawa, Prawo i język*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Warszawa 2009, s. 9-18.
- Grzelak J., *Skutki niskiej kompetencji komunikacyjnej prawodawcy*, „Kwartalnik Językoznawczy” 2010, nr 2, s. 10-18.

- Hauser R., *Orzecznictwo sądowoadministracyjne a proces legislacyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 9-17
- Juchniewicz J., Dąbrowski M., *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2014, t. 4, s. 65-83.
- Karczewski J., *Postulat jasności prawa w odniesieniu do prawa Unii Europejskiej*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2015, nr 2, s. 42-58.
- Kiełbowski M., *Związanie sądu administracyjnego wyrokiem interpretacyjnym Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017.
- Konca P., *Prawo interpretacyjne*, Katowice 2022.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Leszczyński L., *Kryteria pozaprawne w sądowej wykładni prawa*, Warszawa 2022.
- Leszczyński L., *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6.
- Malinowski A., *O sądach wartościujących w wykładni doktrynalnej sensu stricto w opisowym ujęciu pragmatycznym*, „Studia Iuridica” 2021, nr 86, s. 168-182.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.
- Piekarczyk S., Tkacz S., *Wykładnia autentyczna w świetle nauki o wykładni prawa*, Katowice 2023.
- Pietrzykowski T., *Ujarzmianie lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*, Katowice 2014.
- Radwański Z., Zieliński M., *Stosowanie i wykładnia prawa cywilnego, System Prawa Prywatnego, t. 1, Prawo Cywilne – Część Ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 451-543.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000.
- Snarski T., *Debata Hart – Fuller i jej znaczenie dla filozofii prawa*, Gdańsk 2018.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Kraków 2006.
- Stefaniuk M.E., *Skuteczność prawa i jej granice*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, t. 16, s. 55-72.
- Tkacz S., *O tym, czy istnieje potrzeba reinterpretacji terminu „stanowienie prawa”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 102, 2015, s. 235-252.
- Tkacz S., *O tym, czy nauka jest podmiotem tworzącym prawo?, O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015, s. 74-96.
- Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie. Od dogmatyki do teorii*, Toruń 2014.
- Tobor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.
- Tobor Z., Kobyliński K., *Dialogiczna koncepcja interpretacji prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 2, s. 35-48, DOI: <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2020.2.35>.

Tobor Z., Zeifert M., *Adresaci prawa: kim są i co z tego wynika?*, *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 772-781.

Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.

Wicherek D., *Inicjatywa ustawodawcza jako konstytucyjna kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2020, t. 2, s. 147-156, DOI: <https://doi.org/10.14746/pp.2020.25.2.10>.

Wronkowska S., *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10, s. 19-33.

Wronkowska S., *Technika prawodawcza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, t. 52, z. 1, s. 1-19.

Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948.

Wróblewski J., *Interpretatio secundum, praeter et contra legem*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4-5, s. 615-627.

Wróblewski J., *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa* J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, Warszawa 2015.

Zalesny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne”, 2009, t. 13, s. 11-47.

Zieliński M., *Wykłady prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017.

Wykaz aktów normatywnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775).

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).

Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.).

Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.).

Ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).

Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.).

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259).

Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1220).

Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.).

Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2020 r., sygn. akt III CZP 94/19 (LEX nr 2769782).

Uchwała NSA(7w) z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt I FPS 3/09 (ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 101).

Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99 (OTK 2000, nr 1, poz. 2).

Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00 (OTK 2001, nr 3, poz. 51).

Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02 (OTK-A 2002, nr 3, poz. 33).

Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (OTK-A 2009, nr 9, poz. 138).

Wyrok SN z dnia 5 lipca 2005 r., sygn. akt I PK 176/04 (OSNP 2006, nr 9-10, poz. 154).

Wyrok SN z dnia 4 marca 2009 r., sygn. akt II PK 202/08 (OSNP 2010, nr 19-20, poz. 231).

Wyrok SN z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt III PK 96/18 (OSNP 2020, nr 8, poz. 77).

Wyrok SN z dnia 29 listopada 2019 r., sygn. akt IV KK 481/19 (LEX nr 2805051).

Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt I NSNc 117/20 (LEX nr 3108645).

Wyrok NSA z dnia 31 maja 2011 r., sygn. akt II FSK 1774/10 (LEX nr 1081272).

Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1886/11 (LEX nr 1367217).

Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2022 r., sygn. akt I GSK 2608/18 (LEX nr 3392731).

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 grudnia 2005, sygn. akt I SA/Bk 290/05 (LEX nr 325215).