



SZKOŁA GŁÓWNA
MIKOŁAJA KOPERNIKA

| SGMK

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA KRAJOWEJ I EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI PRAWNEJ

CONTEMPORARY CHALLENGES
IN THE NATIONAL AND EUROPEAN
LEGAL SPACE

REDAKCJA

Fabrizio Giulimondi
Paweł Lewandowski

WARSZAWA 2025

Współczesne wyzwania krajowej i europejskiej przestrzeni prawnej

Contemporary Challenges
in the National and European
Legal Space



SZKOŁA GŁÓWNA
MIKOŁAJA KOPERNIKA

SZKOŁA GŁÓWNA MIKOŁAJA KOPERNIKA
PRACE KOLEGIUM NAUK PRAWNYCH W LUBLINIE

TOM V

RADA NAUKOWA SERII

PRZEWODNICZĄCY

Prof. *Fabrizio Giulimondi*, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika, Polska

ZASTĘPCA PRZEWODNICZĄCEGO

Dr *Paweł Lewandowski*, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika, Polska

SEKRETARZ

Prof. *Michaela Moravčíková*, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika, Polska

CZŁONKOWIE

Prof. *Carlos A. Casanova*, University of Florida, USA,

Prof. *Jesús Bogarín Díaz*, Universidad de Huelva, Hiszpania

Prof. *Alona Dutko*, Lviv State University of Internal Affairs, Ukraina

Prof. *David Forte*, Cleveland Public University, USA

Prof. *Adrián Jalč*, Trnavská univerzita v Trnave, Słowacja

Prof. *Jary Méndez Maddaleno*, Universidad del Istmo, Gwatemala

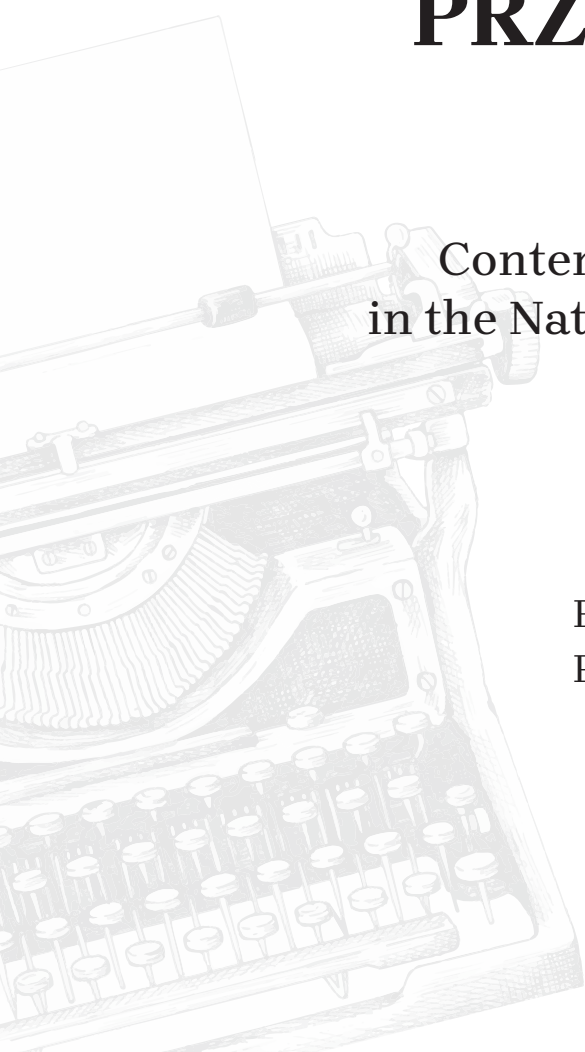
Prof. *Raúl Madrid*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Prof. *Martha Miranda Novoa*, Universidad de La Sabana, Kolumbia

Prof. *Damian Němec*, Univerzita Palackého v Olomouci, Czechy

Prof. *Gennaro Terracciano*, Università degli Studi di Roma "Foro Italico", Włochy

Prof. *Alejandro Torres Gutiérrez*, Universidad Pública de Navarra, Hiszpania



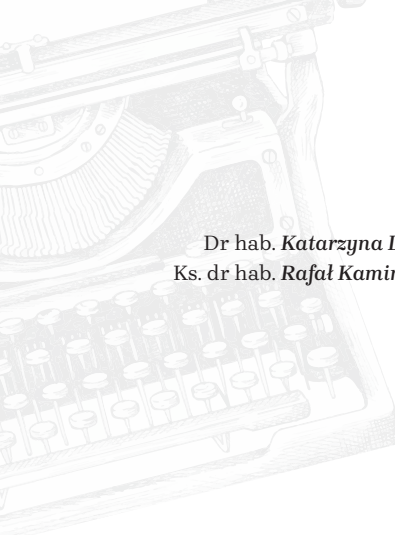
WSPÓŁCZESNE WYZWANIA KRAJOWEJ I EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI PRAWNEJ

Contemporary Challenges
in the National and European
Legal Space

Redakcja

FABRIZIO GIULIMONDI
PAWEŁ LEWANDOWSKI

WARSZAWA 2025



Recenzenci tomu

Dr hab. *Katarzyna Dunaj*, prof. Szkoły Głównej Mikołaja Kopernika w Warszawie
Ks. dr hab. *Rafał Kamiński*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Korekta

Magdalena Jagodzińska

Skład

Dawid Iwanowski

Projekt okładki

Grzegorz Piwnicki

© Copyright by Szkoła Główna Mikołaja Kopernika
Warszawa 2025



SZKOŁA GŁÓWNA
MIKOŁAJA KOPERNIKA

ISBN 978-83-972529-7-4



430 LAT
AKADEMII
ZAMOJSKIEJ



ISBN 978-83-68494-11-2

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe Szkoły Głównej Mikołaja Kopernika
ul. Nowogrodzka 47a, 00-695 Warszawa

oraz

Officina Simonidis Wydawnictwo Akademii Zamojskiej

ul. Pereca 2, 22-400 Zamość

tel. 84 638 34 44; 790 331 087

fax 84 638 35 00

e-mail: sekretariat.waz@akademiazamojska.edu.pl

Spis treści

Contents

Wprowadzenie	9
Introduction	19
Maciej Andrzejewski	
<i>Garść refleksji o trybach inicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego</i> <i>A Few Reflections on the Initiation of Proceedings for the Issuance of a Cumulative Sentence</i>	27
Khrystyna Bidonko	
<i>The Development of the Legislative Function of the Verkhovna Rada of Ukraine in the Context of European Integration of Ukraine</i> <i>Rozwój funkcji legislacyjnej Rady Najwyższej Ukrainy w kontekście integracji europejskiej Ukrainy</i>	45
Mariia Gorbova	
<i>Wolność wewnętrzna jako wyzwanie prawa ery cyfrowej – prawo do myśli, marzeń i wyobraźni</i> <i>Inner Freedom as a Challenge for the Law in the Digital Age – The Right to Thought, Dreams, and Imagination</i>	61
Adrian Jurkiewicz	
<i>Organizacja pracy zdalnej a jej wpływ na zdrowie psychiczne i fizyczne zatrudnionych pracowników</i> <i>The Organization of Remote Work and Its Impact on the Mental and Physical Health of Employees</i>	83

Maciej Magnowski

*Konstrukcja „czystych” umownych terminów zawitych
w świetle zasady swobody umów (art. 353¹ Kodeksu
cywilnego)*

*The Construction of “Pure” Contractual Prescription Terms in Light
of the Principle of Freedom of Contract (Article 353¹ of the Civil
Code) 105*

Daniel Milewski

*Demokracja lokalna a prawo międzynarodowe –
samorządowe „korzenie demokracji” w pracach
Rady Europy*

*Local Democracy and International Law – Self-governmental
‘grassroots democracy’ in the Works of the Council of Europe 129*

Bartosz Niedziela

*Instrumenty ochrony agenta jako słabszej strony stosunku
prawnego*

*Protection Instruments for the Agent as the Weaker Party
in a Legal Relationship 157*

Ryszard Pankiewicz

*Rozpatrywanie skarg pacjentów w podmiocie leczniczym –
dylematy prawne*

*Consideration of Patient Complaints in a Healthcare Facility –
Legal Dilemmas 179*

Bartłomiej Pilaszek

*Geneza i perspektywy rozwoju Państwowej Inspekcji Pracy
w Polsce*

*Origin and Development Perspectives of the National Labour
Inspectorate in Poland 197*

Kamil Sypek

*Struktura ochrony konsumenta na rynku funduszy
inwestycyjnych w Polsce*

*Structure of Consumer Protection on the Investment Fund Market
in Poland 219*

Anna Szwed

Czynności prawne pomiędzy spółką kapitałową a członkiem jej zarządu w ujęciu komparatystycznym – analiza rozwiązań prawnych przyjętych w systemach prawnych USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Polski

Legal Transactions Between a Capital Company and a Member of Its Management Board: A Comparative Analysis of Legal Frameworks in the United States, the United Kingdom, France and Poland 247

Małgorzata Szwed

Porównawcza analiza prawa pracy: Stany Zjednoczone, Chiny, Niemcy i Polska – perspektywa pracownika

Comparative Analysis of Labor Law: The United States of America, China, Germany and Poland – Employee Perspective 263

Mateusz Ulański

Compulsory Military Service in Poland, Germany, and Israel – a Comparative Analysis of Legal Foundations, the Nature of the Obligation, and Implementation Models

Zasadnicza służba wojskowa w Polsce, Niemczech i Izraelu – analiza porównawcza podstaw prawnych, charakteru obowiązku i modeli implementacji 277

Krzysztof J. Woźniak

Wybrane refleksje polskich normatywistów okresu międzywojennego nad normą prawną

Selected Reflections of Polish Normativists of the Interwar Period on Legal Norm 289

Wprowadzenie

Szanowni Państwo Czytelnicy!

Artykuły naukowe zebrane w niniejszej monografii mają wspólną cechę: konieczność analizowania zagadnień nie tylko z perspektywy systemu prawnego, do którego należą (polskiego lub ukraińskiego), ale także z perspektywy innych systemów prawnych, głównie europejskich i północnoamerykańskich.

Młodzi naukowcy dobrze zrozumieli znaczenie prawa porównawczego i obserwacji „przypadków” nie tylko z punktu widzenia własnego prawa, ale także prawa innych państw.

Praca hermeneutyczna wymiaru sprawiedliwości jest instrumentem o podstawowym znaczeniu dla „nawiązania kontaktu” między różnymi systemami prawnymi, aż do osiągnięcia między nimi osmotycznej równowagi.

Orzecznictwo ma kluczowe znaczenie dla tego działania, polegającego na tworzeniu mozaiki złożonej z wielu różnych praw o różnym pochodzeniu geograficznym, zwłaszcza tych wydanych przez sądy najwyższe i konstytucyjne lub ustanowionych w ramach organizacji ponadnarodowych lub międzynarodowych (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu; Europejski Trybunał Praw

Człowieka w Strasburgu; Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze).

Iurisdicere jest procedurą logiczno-naukową o tak szerokim zakresie i głębi, że już dawno przekroczyła granice państwowe, aby promować dialog i porównania między zasadami, regułami i normami, które są wyrazem różnych aparatów państwowych. Aby ująć w sugestywnym obrazie strukturalną współzależność między krajowymi systemami prawnymi, wspólnotowym systemem prawnym i międzynarodowym systemem prawnym, można posłużyć się trafnym wyrażeniem Pernice'a „wielopoziomowy konstytucjonalizm” (I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, „Common Market Law Review” 36 [1999], nr 4, s. 703–750): „Relacje między jurysdykcjami krajowymi a jurysdykcją wspólnotową przekształcają się w jedną płaszczyznę, zorganizowaną na wielu poziomach, w centrum której znajduje się Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich” (cyt. za: G. Zaccaria, *La giurisprudenza come fonte di diritto. Un'evoluzione storica e teorica*, Napoli 2007, s. 38), „zdolny do wprowadzenia z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich wszelkich zasad odpowiednich do ochrony praw, do ich preredagowania, do przekazania ich ustawodawcom, sędziom i trybunałom konstytucyjnym jako dominujące kryterium w sprawach leżących w interesie Wspólnoty oraz jako pomoc interpretacyjna również w różnych obszarach prawa krajowego” (cyt. za: G.F. Ferrari, *I diritti tra costituzionalismi statali e discipline transnazionali*, w: *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, red. G.F. Ferrari, Milano 2001, s. 6).

Wspólna przestrzeń ponadnarodowa charakteryzuje się „grą interaktywności” między elementami politycznymi, gospodarczymi i prawnymi, do której przyczyniają się wszystkie organy sądowe i z której czerpią inspirację do swoich decyzji. Część sentencji poświęcona rozumowaniu jest miejscem, w którym następuje synteza zasad i przepisów prawno-gospodarczych o charakterze wspólnotowym i międzynarodowym, które stanowią trzon nowego prawa wynikającego z porównania, kompozycji i połączenia licznych praw pochodzących z wielu systemów prawnych.

Droga orzecznicza nie tylko wprowadza innowacje do ustawodawstwa poszczególnych narodów poprzez dialektykę między różnymi wartościami, kulturami i tradycjami prawnymi, ale także generuje no-

we instytucje prawne, zwłaszcza w dziedzinie handlu, prawa cywilnego, bankowości, przemysłu i finansów.

Znacząca internalizacja i globalizacja prawa powoduje istotne zmiany wśród klasycznych paradygmatów współczesnego prawa – porównawszy od paradygmatu konstytucyjnego – opartych na dychotomii wewnętrznej/zewnętrznej odziedziczonej po „modelu westfalskim”. Wynika z tego niewątpliwie intensywny „ruch” lub „handel” modelami interpretacyjnymi i rozwiązaniami orzecznictwymi, otwierający konstytucje i regulacje na „globalizację sądową”.

Istnienie skłonności do współpracy międzynarodowej i integracji w każdej konstytucji europejskiej, na szczęblu organów wyższego rzędu, okazało się decydujące dla tej permanentnej konfrontacji między systemami prawnymi, powoli, ale nieubłagane niszczonej nawet w tych, które wydawały się prawdziwymi i właściwymi „dogmatami prawnymi”.

Możemy stwierdzić, że jeśli nie dzisiaj, to prawdopodobnie jutro każde prawo wewnętrzne, krajowe straci swoje konotacje narodowe, stając się prawem, które ma tendencję do bycia „mieszanym” lub mającym „mieszane powołanie”. W ustanowionej władzy zawsze istnieje nieodłączna władza konstytucyjna: nic nie jest zdefiniowane i ostateczne, ponieważ zawsze istnieje luka, którą należy wypełnić, a element konstytucyjny pozostaje, aby umożliwić takie wypełnienie. Prawo zagraniczne nie tylko stanowi „substancję wypełniającą” tę lukę, ale często stanowi również źródło legitymizacji praw krajowych, jak ma to miejsce w przypadku prawa Unii Europejskiej.

Analiza danego zagadnienia musi zostać przeprowadzona – i nie może być inaczej – poprzez wykonanie przynajmniej wstępnego badania tego, w jaki sposób regulują je inne przepisy i jakie zasady nim rządzą. Tworzenie projektu ustawy, przygotowanie przepisu administracyjnego lub konstrukcja aktu prawnego nieuchronnie wiążą się z analizą porównawczą innych systemów prawnych, oczywiście faworyzując te wymiary kulturowe, które są bliższe interesom narodowym.

Nasi znakomici Autorzy przeprowadzili te badania, mając przed oczami wiele gwiazd polarnych, czyli wiele modeli kulturowych, prawnych i gospodarczych. W tych badaniach bardziej niż kiedykolwiek podejście porównawcze i interdyscyplinarne stanowi niezastąpione narzędzie! Prawnik, który nie korzysta z niego i nie posiada cnoty przewidywania, jest skazany najpierw na porażkę, a następnie na wyginięcie.

Niniejsza monografia naukowa, którą z przyjemnością i satysfakcją oddajemy w Państwa ręce, stanowi owoc II Ogólnopolskiej Konferencji Młodych Naukowców pt. *Współczesne wyzwania krajowej i europejskiej przestrzeni prawnej*, która odbyła się 7 czerwca 2025 r. w Kolegium Nauk Prawnych Szkoły Głównej Mikołaja Kopernika w Lublinie. Opiekę merytoryczną nad Konferencją sprawował Komitet Naukowy w składzie: prof. Fabrizio Giulimondi – Dziekan Kolegium Nauk Prawnych SGMK, przewodniczący, dr Ryszard Pankiewicz, dr Maciej Andrzejewski oraz ks. dr Paweł Lewandowski – Prodziekan Kolegium Nauk Prawnych SGMK. Organizacją wydarzenia zajmował się Komitet Organizacyjny, któremu przewodniczył ks. dr Paweł Lewandowski, a w którego skład weszli Katarzyna Kubasiewicz i Mateusz Pałka.

Publikacja zawiera czternaście artykułów naukowych Autorów reprezentujących cztery ośrodki naukowe: Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Warszawską Uczelnię Biznesu i Psychologii „Moderna”, Akademię Zamojską oraz gospodarza wydarzenia Szkołę Główną Mikołaja Kopernika (dwa kolegia: Nauk Prawnych w Lublinie oraz Filozofii i Teologii w Krakowie).

Dr Maciej Andrzejewski analizuje proces inicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, co w sposób znakomity pozwala zrozumieć złożoność systemu karnego. Przedstawia ewolucję norm prawnych od Kodeksu postępowania karnego z 1928 r. aż po obecne przepisy, koncentrując się na metodach inicjowania postępowania zarówno z urzędu, jak i na wniosek uprawnionego podmiotu. Autor dowodzi, że w praktyce to sami skazani, a nie organy państwowe, najczęściej inicjują te postępowania, co kłóci się z pierwotnymi założeniami ustawodawcy. Proponuje więc zmiany w prawie, które powinny dotyczyć nowelizacji art. 570 Kodeksu postępowania karnego, aby wyraźnie określić rolę skazanego jako strony procesowej oraz wzmocnić rolę prokuratora jako uczestnika postępowania na prawach strony.

Khrystyna Bidonko analizuje ewolucję ukraińskiego parlamentu od odzyskania niepodległości w 1991 r. Kluczowy moment dla tego procesu stanowiło podpisanie Układu Stowarzyszeniowego z Unią Europejską, co zintensyfikowało wysiłki na rzecz dostosowania prawa Ukrainy do wymogów unijnych. Autorka podkreśla wyzwania, przed którymi stoi Rada Najwyższa Ukrainy, szczególnie w obszarze

swojej funkcji legislacyjnej i potrzeby ściślejszej współpracy między różnymi podmiotami inicjatywy ustawodawczej. Postulowane zmiany w prawie, takie jak chociażby wprowadzenie indeksu jakości procesu legislacyjnego, mają na celu poprawę efektywności i zgodności działania z prawem Unii Europejskiej.

Mariia Gorbova analizuje, w jaki sposób rozwój nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja czy neurotechnologie, wpływa na koncepcję wolności wewnętrznej. Autorka bada, w jakim zakresie tradycyjne mechanizmy ochrony praw człowieka powinny zostać zrewidowane wobec nowych zagrożeń, takich jak coraz szerszy i bardziej dokładny dostęp do danych neuronalnych i ich komercjalizacja. Proponuje rozszerzenie katalogu praw podstawowych o tzw. neuro-prawa, których zadaniem miałyby być ochrona integralności mentalnej i autonomii poznawczej jednostki. Autorka zwraca uwagę na dylematy prawne i filozoficzne związane z napięciem między autonomią poznawczą a bezpieczeństwem publicznym, między kreatywnością a ochroną własności intelektualnej i w końcu między wolnością a algorytmiczną predykcją.

Adrian Jurkiewicz analizuje, jak praca zdalna, zintensyfikowana przez pandemię COVID-19, wpływa na zdrowie psychiczne i fizyczne pracowników. Z jednej strony, praca zdalna jest bardzo wygodna, ponieważ oferuje elastyczność i oszczędność czasu, z drugiej strony wiąże się z poważnym wyzykiem pogorszenia zdrowia ludzkiego z tytułu chociażby takich problemów, jak długotrwała izolacja społeczna czy brak odpowiednich warunków do pracy zdalnej w miejscu zamieszkania. Autor podkreśla znaczenie odpowiednich regulacji prawnych i organizacyjnych, poczynwszy od zabezpieczenia ergonomii stanowisk pracy, przez wsparcie psychiczne i fizyczne, po kulturę *work-life balance*.

Maciej Magnowski bada zastosowanie klauzul inkorporowanych z obcych systemów prawnych, w szczególności wywodzących się z obszaru prawnego *common law*, w umowach podlegających prawu polskiemu. Autor analizuje, jak zasada swobody umów, wyrażona w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, wpływa na dopuszczalność „czystych” umownych terminów zawitych, które przewidują wcześniejsze wygaśnięcie roszczeń niż ustawowy termin przedawnienia. Przedstawia różne poglądy doktrynalne i z orzecznictwa dotyczące tego zagadnienia, wska-

zując, że pomimo kontrowersji, zasada swobody umów w zasadniczy sposób nie wyklucza takiej konstrukcji prawnej.

Dr Daniel Milewski analizuje wpływ roli Rady Europy na ustanawianie standardów demokracji lokalnej, podkreślając, że stanowi ona fundament stabilnych systemów demokratycznych. Europejska Karta Samorządu Lokalnego oraz inne międzynarodowe traktaty i instrumenty *soft law* wywierają istotny wpływ na prawo krajowe, harmonizując jednocześnie rozwiązania w państwach członkowskich. Rada Europy, pomimo braku możliwości narzucania norm, skutecznie kształtuje prawo w zakresie demokracji lokalnej, zabezpieczając procesy decentralizacji i stanowiąc odpowiedź na współczesne wyzwania. Autor przedstawia zarówno materialne, jak i instytucjonalne aspekty standardów demokracji ludowej oraz rolę takich organów, jak chociażby Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych.

Bartosz Niedziela analizuje mechanizmy ochronne agentów w relacjach kontraktowych z dającymi zlecenie. Omawia ustawowe środki ochrony wprowadzone w prawie polskim, z uwzględnieniem instytucji świadczenia wyrównawczego, które rekompensuje agentowi przysporzenia na rzecz zlecniodawcy. Autor podkreśla semiimperatywny charakter regulacji umowy agencyjnej, który zabrania wyłączania pewnych praw agenta. Ponadto akcentuje wpływ dyrektywy 86/653/EWG na kształt ochrony agenta w Polsce, uwypuklając harmonizację jako czynnik wzmacniający pozycję prawną agentów w Unii Europejskiej.

Dr Ryszard Pankiewicz bada prawne aspekty skarg pacjentów w kontekście naruszenia ich praw. Analizuje, jak różne podmioty, takie jak Rzecznik Praw Pacjenta czy Narodowy Fundusz Zdrowia, przestrzegają praw pacjentów i jakie obowiązki mają w tym zakresie. Wskazuje na brak jednolitych przepisów dotyczących rozpatrywania skarg, co prowadzi do różnorodnych praktyk w placówkach medycznych. Rekomendacje opracowane przez ekspertów Rzecznika Praw Pacjenta, mimo że nie są normatywne, stanowią ważny krok ku usprawnieniu procesu rozpatrywania skarg. Autor podnosi, że wprowadzenie przepisów odsyłających do Kodeksu postępowania administracyjnego mogłoby ujednolicić i uporządkować te procedury.

Bartłomiej Pilaszek analizuje historię oraz obecne wyzwania Państwowej Inspekcji Pracy, która funkcjonuje w polskim systemie praw-

nym od ponad stu lat. Podkreśla ciągłość prawną i tradycję Inspekcji, a także identyfikuje kluczowe problemy, z którymi mierzyła się ona w przeszłości i które pojawiają się obecnie. Zaprezentowana analiza pozwala na porównanie dalszych trudności ze współczesnymi wyzwaniami, co umożliwi lepsze i dokładniejsze zrozumienie potencjalnych przyszłych zagrożeń dla funkcjonowania Inspekcji. Autor postuluje, że mimo historycznych trudności, Państwowa Inspekcja Pracy powinna nadal ewoluować, aby sprostać współczesnym wymaganiom rynku pracy.

Kamil Sypek analizuje pozycję prawną konsumenta na rynku funduszy inwestycyjnych w Polsce w kontekście regulacji krajowych i unijnych. Omawia precyzyjnie mechanizmy ochrony konsumenta, podkreślając różnicę między konsumentem a inwestorem detalicznym, oraz dostępne instrumenty prawne. Autor szczegółowo analizuje regulacje krajowe i unijne, w tym kluczowe akty prawne, działalność instytucji nadzorczych, takich jak Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oraz rolę europejskich instytucji nadzoru, jak chociażby Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. W konkluzji proponuje kierunki reform mające na celu lepsze zabezpieczenie interesów konsumentów, sugerując m.in. uproszczenie języka dokumentów inwestycyjnych i rozwinięcie pozasądowych metod dochodzenia roszczeń.

Anna Szwed analizuje transakcje między spółkami kapitałowymi a członkami ich zarządów, zwracając szczególną uwagę na konflikt interesów, który może prowadzić do nadużyć. Porównuje regulacje prawne w USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Polsce, ukazując różnorodność podejść legislacyjnych w rzeczonym przedmiocie. Szczególny nacisk jest kładziony na obowiązki ujawniania interesów, procedury zatwierdzania oraz strukturę odpowiedzialności członków zarządu. Analiza pozwala na identyfikację dobrych praktyk, które równoważą efektywność działania spółki z ochroną interesariuszy. Wnioski mogą stanowić podstawę do dyskusji nad harmonizacją standardów korporacyjnych, zwłaszcza w kontekście międzynarodowych rynków kapitałowych.

Małgorzata Szwed porównuje prawo pracy w Stanach Zjednoczonych, Chinach, Niemczech i Polsce z perspektywy pracownika, koncentrując się na umowach o pracę, bezpieczeństwie zatrudnienia, zasadach rozwiązywania umów i czasie pracy. W USA prawo pracy jest

elastyczne, co sprzyja pracodawcom, ale osłabia bezpieczeństwo pracowników. W Chinach i Polsce istnieją formalne wymogi dotyczące umów o pracę i okresów wypowiedzenia, ale brakuje pełnej ochrony stosunku pracy. Niemcy oferują najsilniejszą ochronę pracowników, zapewniając stabilność zatrudnienia i korzystne normy czasu pracy. Autorka podkreśla, że amerykańskie prawo pracy zapewnia najmniejszą ochronę dla pracowników.

Mateusz Ulański porównuje modele zasadniczej służby wojskowej w Polsce, Niemczech i Izraelu, analizując ich podstawy prawne, charakter obowiązku oraz modele kwalifikacji. Polska przyjęła model służby dobrowolnej, który może być reaktywowany w sytuacjach nadzwyczajnych, podczas gdy Niemcy mają zawieszony model poboru. Izrael realizuje powszechny model służby wojskowej, który obejmuje równość płci i opiera się na stałym obowiązku obywatelskim oraz systemie rezerw, co czyni go wyjątkowo skutecznym w kontekście współczesnych napięć geopolitycznych. Autor podkreśla, że choć modele Polski i Niemiec są podobne, to Izrael wyznacza standard efektywności w budowaniu potencjału obronnego państwa. Sugeruje, że w kontekście obecnych wyzwań geopolitycznych, oba europejskie kraje powinny rozważyć wprowadzenie bardziej powszechnego modelu służby wojskowej.

Krzysztof J. Woźniak analizuje poglądy polskich normatywistów okresu międzywojennego na temat normy prawnej, zwracając uwagę na ich oddziaływanie na współczesną teorię prawa. Normatywizm, rozwinięty przez Hansa Kelsena, stał się istotnym punktem odniesienia w polskiej myśli prawniczej, chociaż jego wpływ nie jest dziś tak silny jak w przeszłości. Polscy normatywiści, tacy jak Władysław Leopold Jaworski, Szymon Rundstein, Stanisław Druks (Druszkowski), Maciej Starzewski czy Eugeniusz Bautro, nie tylko przyjęli poglądy Kelsena, ale także je rozwijali, tworząc własne koncepcje, które wniosły wartościowy wkład w polską filozofię prawa. Autor podkreśla, że choć wpływ tych myśli nie jest obecnie dominujący, ich analiza może pomóc w lepszym zrozumieniu kluczowych pojęć w teorii prawa. Warto zatem powrócić do refleksji polskich normatywistów, aby ocenić ich potencjalny wkład we współczesną naukę prawa.

Autorom artykułów naukowych, a w szczególności Recenzentom wydawniczym – p. dr hab. Katarzynie Dunaj, prof. SGMK, i ks. dr. hab.

Rafałowi Kamińskiemu, składamy wyrazy podziękowania za trud włożony w powstanie niniejszej publikacji.

Fabrizio Giulimondi

Dziekan Kolegium Nauk Prawnych SGMK

<https://orcid.org/0009-0008-5242-6448>

Paweł Lewandowski

Prodziekan Kolegium Nauk Prawnych SGMK

<https://orcid.org/0000-0003-4543-4382>

Introduction

Esteemed Readers!

The scientific articles collected in this monograph have in common the need to examine the issues not only from the perspective of the legal system to which they belong (Polish or Ukrainian), but also from the perspective of other legal systems, generally European and North American.

Young scholars have well understood the importance of comparative law and observation of the “cases” not only from the point of view of their own law but also from that of other states.

The hermeneutic work of the judiciary is an instrument of primary importance to “come into contact” with different legislations to the point of making them osmotic among themselves.

The jurisprudence is central to this action of building a mosaic made up of many different rights of diverse geographical origins, especially those of the supreme and constitutional courts or those established within the perimeter of supranational or international organizations (Court of Justice of the European Union in Luxembourg; European Court of Human Rights in Strasbourg; International Court of Justice in The Hague).

Iurisdicere is a logical-scientific procedure of such breadth and depth that it has long transcended national borders to push for dialogue and comparison between principles, rules and norms that are expressions of different state apparatuses. To enclose in a suggestive image the structural interdependence created between national legal systems, community legal system and international legal system, one can resort to Pernice's fortunate expression "Multilevel Constitutionalism" (I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, "Common Market Law Review" 36 (1999), no. 4, pp. 703–750): "The relationships between national jurisdictions and Community jurisdiction are transformed into a single ground, structured on multiple levels, at the centre of which is the Court of Justice of the European Communities" (quote from: G. Zaccaria, *La giurisprudenza come fonte di diritto. Un'evoluzione storica e teorica*, Napoli 2007, p. 38), "able to extrapolate from the constitutional traditions of the Member States any principle suitable for the protection of rights, to rework it, to return it to legislators, judges and constitutional courts as a prevailing criterion in matters of Community interest and as an interpretative aid also in different areas of domestic law" (G.F. Ferrari, *I diritti tra costituzionalismi statali e discipline transnazionali*, in: *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, ed. G.F. Ferrari, Milano 2001, p. 6).

There is a "game of working together" between political, economic and legal elements within a common supranational space, to which all judicial authorities contribute and from which they extrapolate food for thought for their decisions. The reasoning part of the sentence is the place where the synthesis between principles and legal-economic prescriptions of a community and international nature takes place, which form the core of a new law resulting from the comparison, composition and fusion of multiple rights originating from multiple legal systems.

The jurisprudential path is not only innovating the legislation of individual nations, through the dialectic between different values, cultures and legal traditions, but it is also generating new legal institutes, especially in the commercial, civil, banking, industrial and financial fields.

The substantial internalization and globalization of *Ius* is producing a significant seismic movement among the classical paradigms of

modern law – starting with the constitutional one – based on the internal/external dichotomy inherited from the “Westphalian model”. From this derives undoubtedly an intense “traffic” or “trade” of interpretative models and jurisprudential solutions, opening the Constitutions and regulations to a “judicial globalization”.

The existence of a propensity for international cooperation and integration in each European Constitution, at higher-level bodies, has proven to be decisive for this permanent confrontation between legal systems, slowly but inexorably eroded even in those that seemed to be true and proper “legal dogmas”.

We can affirm that, if not today, but probably tomorrow, every internal, domestic law will lose its national connotations to become a law that tends to be “mixed-race” or with a “mixed-race vocation”. In the constituted power there is always an inherent constituent power: nothing is defined and definitive because there is always a gap that needs to be filled and the constituent element remains to allow such filling. Foreign law not only constitutes the “filling substance” of this gap but it also often represents a source of legitimacy of national rights, as it happens by virtue of EU law.

The analysis of a question must be implemented – and it cannot be otherwise – by carrying out at least a preliminary investigation on how other provisions regulate it and which principles govern it. The drafting of a sentence, the preparation of an administrative provision or the construction of a legislative act inevitably pass through the comparative study of other legal worlds, obviously favoring those cultural dimensions that are closer to the national interests.

Our brilliant authors have carried out these studies by placing before their eyes multiple polar stars, that is, multiple cultural, legal and economic models. In this research more than ever, a comparative and interdisciplinary approach represents an irreplaceable scalpel! The jurist who does not use it and who does not possess the virtue of foresight is destined first to fail and then to become extinct.

This academic monograph, which we are pleased and proud to present to you, is the result of the Second National Conference of Young Scientists entitled *Contemporary Challenges in the National and European Legal Space*, which took place on 7 June 2025 at the College of Legal Sciences of the Nicolaus Copernicus Superior School in Lublin. The

Scientific Committee, composed of Prof. Fabrizio Giulimondi, Dean of the SGMK College of Legal Sciences, Chairman, Dr. Ryszard Pankiewicz, Dr. Maciej Andrzejewski and Dr. Paweł Lewandowski, Vice-Dean of the SGMK College of Legal Sciences, was responsible for the substantive supervision of the Conference. The academic event was organised by the Organising Committee, chaired by Dr. Paweł Lewandowski and composed of Katarzyna Kubasiewicz and Mateusz Pałka.

The publication contains fourteen scientific articles by authors representing four research centres: the Pontifical University of John Paul II in Kraków, the Warsaw University of Business and Psychology “Moderna”, the Academy of Zamość, and the host of the event, the Nicolaus Copernicus Superior School (two colleges: Legal Sciences in Lublin and Philosophy and Theology in Kraków).

Dr. Maciej Andrzejewski analyses the process of initiating proceedings for the issuance of a cumulative sentence, which provides an excellent understanding of the complexity of the criminal justice system. He presents the evolution of legal norms from the 1928 Code of Criminal Procedure to the current regulations, focusing on the methods of initiating proceedings both *ex officio* and at the request of an authorised entity. The author argues that in practice it is the convicts themselves, rather than state authorities, who most often initiate these proceedings, which is contrary to the original intentions of the legislator. He therefore proposes changes to the law, which should concern the amendment of Article 570 of the Code of Criminal Procedure, in order to clearly define the role of the convicted person as a party to the proceedings and to strengthen the role of the prosecutor as a participant in the proceedings with the rights of a party.

Khrystyna Bidonko analyses the evolution of the Ukrainian Parliament since the independence of Ukraine in 1991. A key moment in this process was the signing of the Association Agreement with the European Union, which intensified efforts to bring Ukrainian law into line with EU requirements. The author highlights the challenges facing the Verkhovna Rada, particularly in the area of its legislative function and the need for closer cooperation between the various entities involved in the legislative initiative. The proposed changes to the law, such as the introduction of a legislative process quality index, are aimed at improving efficiency and compliance with European Union law.

Mariia Gorbova analyses how the development of new technologies, such as artificial intelligence and neurotechnology, affects the concept of internal freedom. The author examines the extent to which traditional human rights protection mechanisms should be revised in the face of new threats, such as increasingly widespread and accurate access to neural data and its commercialisation. She proposes expanding the catalogue of fundamental rights to include so-called neuro-rights, whose purpose would be to protect the mental integrity and cognitive autonomy of the individual. The author draws attention to the legal and philosophical dilemmas associated with the tension between cognitive autonomy and public safety, between creativity and intellectual property protection, and finally between freedom and algorithmic prediction.

Adrian Jurkiewicz analyses how working remotely, intensified by the COVID-19 pandemic, affects the mental and physical health of employees. On the one hand, working remotely is very convenient because it offers flexibility and saves time, but on the other hand, it poses a serious challenge to human health due to problems such as prolonged social isolation or the lack of suitable conditions for remote work at home. The author emphasises the importance of appropriate legal and organisational regulations, ranging from ensuring ergonomic workstations, through mental and physical support, to a culture of work-life balance.

Maciej Magnowski examines the application of clauses incorporated from foreign legal systems, in particular those derived from common law, in contracts governed by Polish law. The author analyses how the principle of freedom of contract, expressed in Article 353¹ of the Civil Code, affects the admissibility of “pure” contractual limitation periods, which provide for the earlier expiry of claims than the statutory limitation period. He presents various doctrinal and jurisprudential views on this issue, pointing out that, despite the controversy, the principle of freedom of contract does not fundamentally preclude such a legal construct.

Dr. Daniel Milewski analyses the influence of the Council of Europe on the establishment of local democracy standards, emphasising that it is the foundation of stable democratic systems. The European Charter of Local Self-Government and other international treaties and soft law instruments have a significant impact on national law, while harmonising solutions in member states. Despite its inability to impose

standards, the Council of Europe effectively shapes the law on local democracy, securing decentralisation processes and responding to contemporary challenges. The author presents both the material and institutional aspects of the standards of popular democracy and the role of bodies such as the Congress of Local and Regional Authorities.

Bartosz Niedziela analyses the protective mechanisms for agents in contractual relations with principals. He discusses the statutory protection measures introduced in Polish law, including the institution of compensatory payment, which compensates the agent for gains made on behalf of the principal. The author emphasises the semi-imperative nature of agency contract regulations, which prohibit the exclusion of certain rights of the agent. In addition, he emphasises the impact of Directive 86/653/EEC on the shape of agent protection in Poland, highlighting harmonisation as a factor strengthening the legal position of agents in the European Union.

Dr. Ryszard Pankiewicz examines the legal aspects of patient complaints in the context of violations of their rights. He analyses how various entities, such as the Patient Rights Ombudsman or the National Health Fund, comply with patients' rights and what their obligations are in this regard. He points to the lack of uniform regulations on the handling of complaints, which leads to a variety of practices in medical facilities. The recommendations developed by the experts of the Patient Rights Ombudsman, although not normative, are an important step towards improving the complaint handling process. The author argues that the introduction of provisions referring to the Code of Administrative Procedure could standardise and streamline these procedures.

Bartłomiej Pilaszek analyses the history and current challenges of the National Labour Inspectorate, which has been operating in the Polish legal system for over a hundred years. He emphasises the legal continuity and tradition of the Inspectorate and identifies the key problems it has faced in the past and which are currently emerging. The analysis presented allows for a comparison of further difficulties with contemporary challenges, which enables a better and more accurate understanding of potential future threats to the functioning of the Inspectorate. The author argues that despite historical difficulties, the National Labour Inspectorate should continue to evolve in order to meet the contemporary demands of the labour market.

Kamil Sypek analyses the legal position of consumers on the investment fund market in Poland in the context of national and EU regulations. He discusses consumer protection mechanisms in detail, emphasising the difference between consumers and retail investors, as well as the legal instruments available. The author analyses in detail national and EU regulations, including key legal acts, the activities of supervisory institutions such as the Financial Supervision Authority and the Office of Competition and Consumer Protection, and the role of European supervisory institutions such as the European Securities and Markets Authority. In conclusion, he proposes directions for reforms aimed at better protecting consumer interests, suggesting, among other things, simplifying the language of investment documents and developing out-of-court methods of pursuing claims.

Anna Szwed analyses transactions between capital companies and their board members, paying particular attention to conflicts of interest that may lead to abuse. She compares legal regulations in the US, the UK, France and Poland, highlighting the diversity of legislative approaches in this area. Particular emphasis is placed on disclosure obligations, approval procedures and the structure of board members' responsibilities. The analysis allows for the identification of good practices that balance the effectiveness of the company's operations with the protection of stakeholders. The conclusions may serve as a basis for discussion on the harmonisation of corporate standards, especially in the context of international capital markets.

Małgorzata Szwed compares labour law in the United States, China, Germany and Poland from the perspective of the employee, focusing on employment contracts, job security, rules for terminating contracts and working hours. In the US, labour law is flexible, which favours employers but weakens employee security. In China and Poland, there are formal requirements for employment contracts and notice periods, but there is no comprehensive protection of the employment relationship. Germany offers the strongest protection for employees, ensuring job stability and favourable working time standards. The author emphasises that US labour law provides the least protection for employees.

Mateusz Ulański compares the models of compulsory military service in Poland, Germany and Israel, analysing their legal basis, the nature of the obligation and qualification models. Poland has adop-

ted a voluntary service model, which can be reactivated in emergency situations, while Germany has a suspended conscription model. Israel implements a universal model of military service that includes gender equality and is based on a permanent civic duty and a reserve system, which makes it particularly effective in the context of contemporary geopolitical tensions. The author emphasises that although the Polish and German models are similar, Israel sets the standard for effectiveness in building a country's defence capabilities. He suggests that in the context of current geopolitical challenges, both European countries should consider introducing a more universal model of military service.

Krzysztof J. Woźniak analyses the views of Polish normativists of the interwar period on legal norms, drawing attention to their impact on contemporary legal theory. Normativism, developed by Hans Kelsen, became an important point of reference in Polish legal thought, although its influence is not as strong today as it was in the past. Polish normativists such as Władysław Leopold Jaworski, Szymon Rundstein, Stanisław Druks (Druszkowski), Maciej Starzewski and Eugeniusz Bautro not only adopted Kelsen's views but also developed them, creating their own concepts that made a valuable contribution to Polish legal philosophy. The author emphasises that although the influence of these ideas is not dominant today, their analysis can help to better understand key concepts in legal theory. It is therefore worth returning to the reflections of Polish normativists in order to assess their potential contribution to contemporary legal science.

We would like to express our gratitude to the authors of the scientific articles, and in particular to the reviewers – Dr. habil. Katarzyna Dunaj, University Professor, and Dr. habil. Rafał Kamiński – for their efforts in creating this publication.

Fabrizio Giulimondi

Dean of the SGMK College of Legal Sciences

<https://orcid.org/0009-0008-5242-6448>

Paweł Lewandowski

Vice-Dean of the SGMK College of Legal Sciences

<https://orcid.org/0000-0003-4543-4382>

Maciej Andrzejewski*

Garść refleksji o trybach inicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego

A Few Reflections on the Initiation
of Proceedings for the Issuance
of a Cumulative Sentence

Abstrakt

Przedmiotem opracowania jest analiza problematyki inicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego. W artykule ukazano zarys ewolucji przedmiotowych norm od Kodeksu postępowania karnego z 1928 r., przez uregulowania obowiązujące pod rządami Kodeksu postępowania karnego z 1969 r., aż do obecnego kształtu norm karnoprocesowych. Szczegółowo przeanalizowano sposoby inicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego *ex officio* i na wniosek uprawnionego podmiotu w kontekście ustawowych wymogów formalnych stawianych takiemu wnioskowi. Wskazano, iż w praktyce inicjowanie postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego pochodzi przede wszystkim od skazanych, co wydaje się sprzeczne z założeniami ustawodawcy przewidującymi, że co do zasady organy państwa powinny być głównymi inicjatorami tego postępowania. *De*

* Dr Maciej Andrzejewski, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Polska; e-mail: maciej.andrzejewski@upjp2.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-8440-2426>.

lege ferenda postuluje się nowelizację art. 570 Kodeksu postępowania karnego i przyznanie *expressis verbis* skazanemu statusu strony procesowej, a prokuratorowi statusu uczestnika na prawach strony.

Słowa kluczowe

proces karny, wyrok łączny, wszczęcie postępowania

Abstract

The subject of this paper is an analysis of the issue of initiating proceedings for the issuance of a cumulative sentence. The article outlines the evolution of the relevant norms from the Code of Criminal Procedure of 1928, through the regulations in force under the Code of Criminal Procedure of 1928, to the current form of criminal procedural norms. The paper provides a detailed analysis of the ways to initiate proceedings for the issuance of a cumulative sentence, both *ex officio* and upon the request of an authorized entity, in the context of the statutory formal requirements for such a request. It is pointed out that, in practice, the initiation of proceedings for the issuance of a cumulative sentence mostly comes from the convicted individuals, which seems to contradict the legislator's intention that, as a rule, state authorities should be the main initiators of such proceedings. A *de lege ferenda* proposal is made to amend Article 570 of the Code of Criminal Procedure, explicitly granting the convicted individual the status of a party to the proceedings and the prosecutor the status of a participant with the rights of a party.

Keywords

criminal process, cumulative sentence, initiation of proceedings

Wprowadzenie

Zasadniczy sposób inicjowania postępowania sądowego we wszystkich polskich ustawach karnoprosesowych oparty był na zasadzie skargowości, natomiast wszczęcie postępowania kar-

nego przez sąd z własnej inicjatywy stanowiło nieliczne wyjątki w postępowaniu sądowym na rzecz zasady ścigania z urzędu. Kwestia podmiotów legitymowanych do zainicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego nie była *expressis verbis* uregulowana w przepisach Kodeksu postępowania karnego z 1928 r.¹ Ówczesny kodeks w art. 2 statuował zasadę skargowości, w myśl której uprawniony oskarżyciel był podmiotem legitymowanym do wystąpienia ze skargą i zasadniczo niedopuszczalne było wszczęcie postępowania karnego z własnej inicjatywy sądu². W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż w tym czasie do zainicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego dochodziło co do zasady na wnioszek strony zainteresowanej³, jednakże część doktryny skłaniała się również do stanowiska, iż możliwe jest wydanie wyroku łącznego *ex officio* bez uprzedniego wniosku strony⁴.

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1928 r., Nr 33, poz. 313 z późn. zm. [dalej: k.p.k. z 1928 r.]. Szerzej o charakterze normatywnym analizowanej instytucji zob. M. Andrzejewski, *Rozważania o istocie wyroku łącznego*, w: *Hominum causa omne ius constitutum sit. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Hofmańskiego*, red. P. Czarnecki, S. Głogowska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Światłowski, Warszawa 2024, s. 60–68; M. Andrzejewska, M. Andrzejewski, *Charakter normatywny instytucji wyroku łącznego w procesie cywilnym na tle porównawczym*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich” nr 37 (2024), s. 9–28.

² Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 1930 r., sygn. II K 64/30, OSN(K) 1930, nr 5, poz. 164; wyrok Sądu Najwyższego z 17 lipca 1930 r., sygn. II K 572/30, OSN(K) 1931, nr 4, poz. 108. Podobnie L. Peiper, *Kodeks postępowania karnego komentarz do kodeksu postępowania karnego i przepisów wprowadzających*, Kraków 1933, s. 6. Wraz z nowelizacją k.p.k. z 1928 r. z dnia 13 września 1950 r. (Dz. U. z 1950 r., Nr 40, poz. 364) w art. 476 została przewidziana możliwość działania sądu z urzędu w sprawach dla nieletnich.

³ Z. Kwiatkowski, *Wszczęcie postępowania o wydanie wyroku łącznego*, „Problemy Praworządności” nr 1 (1988), s. 58.

⁴ S. Kalinowski, M. Siewierski, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1966, s. 79; S. Kalinowski, *Postępowanie karne. Zarys części szczególnej*, Warszawa 1964, s. 62. Wskazywano przy tym, iż działanie z urzędu nie było daleko idącym obowiązkiem sądu (Z. Krauze, *Wyrok łączny w projekcie kodeksu postępowania karnego*, „Nowe Prawo” nr 2 (1969), s. 274).

W kodyfikacji z 1969 r.⁵ ze względów praktycznych zdecydowano się uregulować problematykę wyrokowania łącznego w odrębnym rozdziale kodeksu, w tym unormowano również problematykę podmiotów legitymowanych do zainicjowania tego postępowania. Nowy art. 504 przesądził, iż postępowanie to może być wszczęte z urzędu, na wniosek skazanego albo prokuratora. Wydaje się, iż ustawodawca wskazał preferencje co do prymatu inicjowania postępowania w przedmiocie wyroku łącznego, pierwszeństwo przyznając sądowi, a dopiero w następnej kolejności uprawnienie uzyskał skazany, na końcu zaś prokurator. Dowartościowano tym samym tryb postępowania z urzędu względem trybu inicjowania postępowania na wniosek uprawnionego podmiotu⁶.

Obecnie obowiązujący kodeks w art. 570 k.p.k.⁷ dosłownie powtarza uregulowanie dotyczące podmiotów legitymowanych do zainicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, które obowiązywało w k.p.k. z 1969 r. Możliwe jest zatem wszczęcie postępowania z urzędu, na wniosek skazanego albo z inicjatywy prokuratora.

Celem artykułu jest rozwiązanie problemu badawczego dotyczącego prawidłowego ukształtowania sposobu inicjowania

⁵ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1969 r., Nr 13, poz. 96 z późn. zm. [dalej: k.p.k. z 1969 r.].

⁶ Na gruncie k.p.k. z 1969 r. wskazywano, że przyznanie pierwszeństwa sądowi wynika z jego obowiązku orzeczenia kary łącznej w przypadku skazania sprawcy za dwa lub więcej przestępstw popełnionych w zbiegu realnym w wypadku jednoczesnego sądenia, jak i niejednoczesnego sądenia (Z. Kwiatkowski, *Wszczęcie postępowania*, s. 59). Podobnie H. Kempisty, *Wyrok łączny*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. M. Mazur, Warszawa 1976, s. 807. Zob. także: postanowienie Sądu Najwyższego z 24 maja 1976 r., sygn. N 5/76, OSNKW 1976, nr 7–8, poz. 100; wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2006 r., sygn. IV KK 5/06, OSNwSK 2006, nr 1, poz. 767. Więcej o ewolucji normy wyroku łącznego w trzech polskich kodyfikacjach karnoprocesowych zob. M. Andrzejewski, *Kształtowanie się instytucji wyroku łącznego w perspektywie historycznej*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” nr 2 (2022), s. 7–41.

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2025 r., poz. 46 z późn. zm. [dalej: k.p.k.].

postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego. Tezą niniejszego opracowania jest konieczność bardziej aktywnej roli prokuratora w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego, tak aby był nie tylko uprawniony, ale i zobowiązany do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawach, w których zachodzą warunki do wydania wyroku łącznego. Natomiast hipotezą opracowania poddaną weryfikacji jest wskazanie, że mimo preferencji ustawodawcy względem sądowego inicjowania postępowania w przedmiocie wyroku łącznego, praktyka pokazuje, że to skazani i ich obrońcy dominują w inicjowaniu tych postępowań. Szukając odpowiedzi na postawione pytania badawcze, w niniejszym opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną w celu precyzyjnego ustalenia treści norm prawnych dotyczących sposobów inicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego.

Wszczęcie postępowania *ex officio*

Problematyka wszczęcia omawianego postępowania ma istotne znaczenie, jeżeli zauważy się, że zainicjowanie postępowania jest punktem wyjścia dla dalszego procesu i z tym momentem różne podmioty mogą ubiegać się o uzyskanie adekwatnego statusu procesowego, w tym przede wszystkim statusu strony procesowej. Wszczęcie postępowania powiązane jest również z odpowiednimi formami czynności procesowych organów państwa, a także gwarancjami karnoproselowymi przyznany-
mi podmiotom, wobec których toczy się postępowanie karne⁸.

⁸ Z. Kwiatkowski, *Wszczęcie postępowania*, s. 58. Doniosłość stanu zawisłości sprawy dostrzeżona została również w opracowaniu: D. Kala, *Postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego. Zagadnienia karnomaterialne i procesowe*, Toruń 2003, s. 192–193. Na marginesie zauważyć należy, iż zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 3 października 2005 r., sygn. V KK 151/05, OSN 2006, nr 2, poz. 8, „ukonstytuowany w art. 17 § 1 pkt 7 bezwzględny zakaz równoległego prowadzenia postępowań karnych dotyczących tego

Forma wszczęcia omawianego postępowania nie została uregulowana *expressis verbis* w przepisach żadnej z trzech ustaw karnoprosesowych, nie stanowiła szerszego zainteresowania judykatury, choć w piśmiennictwie wypracowano pewne rozwiązanie, które należy syntetycznie przedstawić w poniższych rozważaniach.

Pierwsza koncepcja jako moment wszczęcia postępowania z urzędu w przedmiocie wydania wyroku łącznego zakłada podjęcie przez sąd właściwy do wydania tego wyroku jakiegokolwiek czynności procesowej dotyczącej postępowania, w tym przykładowo wskazuje się na: sporządzenie zarządzenia o wyznaczeniu rozprawy głównej, wysłanie żądania nadesłania przez inne sądy właściwych akt sprawy czy zwrócenie się do zakładu karnego o nadesłanie opinii o skazanym⁹. Według drugiej koncepcji, wszczęcie postępowania stanowi wydanie przez prezesa zarządzenia o wyznaczeniu rozprawy w przedmiocie wydania wyroku łącznego, wskazanie wyroków, jakich ma dotyczyć to postępowanie czy wpisanie takiej sprawy do odpowiedniego repertorium¹⁰. W myśl trzeciej koncepcji momentem wszczęcia analizowanego postępowania jest chwila wydania zarządzenia prezesa o wpisaniu sprawy o wydanie wyroku łącznego do repertorium „K” sądu pierwszej instancji¹¹.

samego przedmiotu procesu, w stosunku do tej samej osoby, ma pełne odniesienie do postępowań w przedmiocie wydania wyroku łącznego. Warunkiem zachowania wymaganej w takim wypadku tożsamości podmiotowo-przedmiotowej, poza tą samą osobą skazanego, jest to, aby równolegle prowadzone postępowania odnosiły się do tych samych wyroków jednostkowych, a więc orzeczeń obejmujących te same czyny tej samej osoby. Rozważenie wystąpienia, określonych w art. 17 § 1 przesłanek warunkujących dopuszczalność postępowania karnego jest obowiązkiem organu procesowego na każdym etapie tego postępowania i to bez konieczności odsyłania do odpowiedniego stosowania przepisów wskazanych w art. 574”.

⁹ H. Kempisty, *Wyrok łączny*, s. 808.

¹⁰ L. Paprzycki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. L. Paprzycki, Warszawa 2003. Lex el.

¹¹ Z. Kwiatkowski, *Wyrok łączny w polskim procesie karnym*, Katowice 1985, s. 171.

W literaturze przedmiotu krytyce zostały poddane przede wszystkim dwie pierwsze koncepcje. Pierwszej zarzucono zbytnią ogólnikowość oraz brak konsekwencji, zaś drugiej, że określenie terminu rozprawy i zawiadomienia o niej ma miejsce w ramach już wszczętego postępowania¹². Natomiast z akceptacją odniesiono się do trzeciej propozycji¹³. Za przyjęciem tej koncepcji przemawiają liczne względy. Po pierwsze, wraz z wydaniem przez prezesa sądu, przewodniczącego wydziału, upoważnionego sędziego zarządzenia o wpisaniu sprawy o wydanie wyroku łącznego do właściwego repertorium następuje wyraźne oznaczenie początku tego postępowania i łączone są z nim określone następstwa procesowe. Po drugie, czynności podejmowane przez uczestników postępowania uzyskują status czynności procesowych wykonywanych w ramach obowiązujących przepisów. Po trzecie, dochodzi do powstania zawisłości sprawy, a co za tym idzie zakazu prowadzenia sprawy w innym postępowaniu¹⁴. Wydaje się, iż przyjęcie w trzeciej koncepcji momentu wszczęcia postępowania jest optymalne i znajduje oparcie w przepisach art. 93 § 1 i 2 k.p.k.

Niewątpliwie wraz z wprowadzeniem § 274 ust. 2 r.u.s.p.¹⁵ rozwiązane zostały dotychczasowe spory w doktrynie doty-

¹² Zob. D. Kala, *Postępowanie w przedmiocie*, s. 194–195.

¹³ Por. D. Kala, *Postępowanie w przedmiocie*, s. 196; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego*, t. III, Warszawa 2012, s. 545–546; Z. Gostyński, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Z. Gostyński, Warszawa 1990, Lex el.; S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 425–673 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.97.89.555)*, red. L. K. Paprzycki, Warszawa 2015, Lex el.; D. Świecki, *Orzeczenie kary łącznej*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. Świecki, t. II, Warszawa 2015, s. 656; A. Światłowski, *Wyrok łączny*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2015, s. 1368.

¹⁴ Z. Kwiatkowski, *Wszczęcie postępowania*, s. 60.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych Dz. U. z 2015 r., poz. 2316, zastąpione Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. z 2019 r., poz. 1141. We wskazanym rozporządzeniu transponowano przedmiotowe rozwiązanie z 2015 r. do art. 299 § 1 [dalej: r.u.s.p.].

czące formy decyzji procesowej wszczynającej postępowanie w przedmiocie wyroku łącznego i organu władnego do jej podjęcia. Jednoznaczne brzmienie wskazanego przepisu rozstrzyga wszelkie wątpliwości i przesądza, że decyzja w tej kwestii została zastrzeżona do kompetencji prezesa sądu, którego upoważniono i jednocześnie zobowiązano do wszczęcia zarządzeniem postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego.

Wszczęcie postępowania na wniosek

Przechodząc do omówienia postępowania wszczynanego na wniosek, zauważyć należy, iż nie tylko skazany jest władny do inicjowania takiego postępowania, a z wnioskiem takim może również wystąpić jego obrońca, z zastrzeżeniem dyspozycji art. 573 § 3 k.p.k., a także przedstawiciel ustawowy oraz prokurator. Inicjatywa w przedmiocie uruchomienia postępowania mającego na celu wydanie wyroku łącznego podejmowana przez skazanego, jego obrońcę i przedstawiciela ustawowego podyktowana jest niewątpliwie tym, iż skazany i reprezentujące go podmioty upatrują w wyroku łącznym sposobność do obniżenia ostatecznego wymiaru kary. Te podmioty posiadają również najwięcej informacji co do ilości, rodzaju i czasu wydania poprzednich wyroków¹⁶. Zainteresowanie wskazanych podmiotów nie słabnie wyraźnie również po tym, jak przepisy materialnoprawne i orzecznictwo sądowe w przedmiocie wyroku łącznego dopuściły możliwość pogorszenia sytuacji oskarżonego.

W odniesieniu do momentu, w którym zainicjowane zostanie postępowanie, nie ma w literaturze takich rozbieżności, jakie istnieją w kwestii inicjacji postępowania z urzędu. Autorzy zgodnie przyjmują, iż wraz z momentem wniesienia wniosku przez skazanego lub prokuratora, następuje wszczęcie postępo-

¹⁶ Por. D. Kala, *Postępowanie w przedmiocie*, s. 197.

wania w przedmiocie wydania wyroku łącznego¹⁷. Analogiczny skutek wyrzuci wniosek skierowany przez obrońcę skazanego oraz jego przedstawiciela ustawowego.

Wypada zastanowić się, jaki charakter ma wyliczenie podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania w przedmiocie wyroku łącznego w art. 570 k.p.k. i czy tam zaprezentowany katalog ma charakter otwarty czy zamknięty oraz jakie przemawiają za tym argumenty?

Za wąskim katalogiem podmiotów uprawnionych do złożenia przedmiotowego wniosku, ograniczonym do skazanego, jego obrońcy i przedstawiciela ustawowego oraz prokuratora, przemawia stanowisko S. Steinborna. Autor ten wskazuje, iż z faktu korzystnego dla skazanego charakteru wyroku łącznego nie sposób wyprowadzić racjonalnych wniosków, które przekonywałyby do akceptacji osoby oskarżyciela posiłkowego jako inicjującego omawiane postępowanie¹⁸. Niemniej, jak zostało to już wcześniej zaakcentowane, ta słuszna konkluzja jest wyprowadzona z nieaktualnych już w obecnym orzecznictwie twierdzeń, iż instytucja wyroku łącznego wiąże się wyłącznie z polepszeniem jego sytuacji procesowej.

Do wniosku o charakterze zamkniętym katalogu podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego doszedł również D. Kala dowodząc, że skoro w art. 570 k.p.k. mówi się o prokuratorze i skazanym jako uprawnionych podmiotach do zainicjowania przedmiotowego postępowania, a ustawodawca nie posłużył się pojęciem „w szczególności”, to z wykładni językowej i systemowej należy uznawać charakter katalogu za zamknięty¹⁹.

¹⁷ Z. Kwiatkowski, *Wszczęcie postępowania*, s. 61; D. Kala, *Postępowanie w przedmiocie*, s. 198–199; S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany*.

¹⁸ S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany*.

¹⁹ D. Kala, *Postępowanie w przedmiocie*, s. 197. Podobne stanowisko prezentuje Z. Kwiatkowski, który uważa, iż obecnego art. 570 k.p.k. nie wolno interpretować rozszerzająco, a gdyby wolą ustawodawcy byłoby uprawnienie innych

W konsekwencji przyjęcie takiego stanowiska prowadzi do wniosku, iż zainicjowanie postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego przez inne podmioty niż wymienione w art. 570 k.p.k. skutkować musi pozostawieniem wniosku bez rozpoznania jako pochodzącego od osoby nieuprawnionej. Natomiast zasadnym wydaje się w takiej sytuacji rozważenie podjęcia czynności zmierzających do wydania decyzji o wszczęciu postępowania z urzędu²⁰.

Wymogi formalne wniosku

Przechodząc do analizy wymogów formalnych wniosku o wszczęcie postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, zauważyć w pierwszej kolejności należy, iż zakres informacji wymaganych do złożenia wniosku jest różny w zależności od tego, który z podmiotów inicjuje to postępowanie. Zdaniem D. Świeckiego, wniosek o wszczęcie postępowania podlega nie tylko rygorom przewidzianym w art. 116 k.p.k., a więc musi zostać złożony na piśmie oraz zawierać elementy, o których stanowi art. 119 § 1 k.p.k., ale także ze względu na specyfikę tego wniosku należy w nim oznaczyć wyroki, w których kary mają być połączone²¹. Przyglądając się bliżej przepisom ustawy karnoprocesowej można dostrzec, że wyłączna forma pisemna przewidziana jest dla skarg inicjujących proces lub poszczególne jego etapy. Odpowiednie stosowanie przepisów, o którym mowa w art. 574 k.p.k., i wymóg złożenia wniosku na piśmie wydaje się więc w pełni uzasadniony w odniesieniu do wniosku o wszczęcie postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, który również inicjuje to postępowanie. Tak poczyniona wykładnia pozostawia

podmiotów do składania wniosków, to zastałoby to uregulowane w ustawie (Z. Kwiatkowski, *Wszczęcie postępowania*, s. 62).

²⁰ *Loc. cit.*

²¹ D. Świecki, *Orzeczenie kary łącznej*, s. 657.

jednak poczucie niedosytu, iż tak szczególnej formy wniosku nie precyzuje *expressis verbis* przepis ustawy, aby pozostawać w zgodzie z tym, na co wskazują zasady ogólne dotyczące formy czynności procesowych w procesie karnym.

W odniesieniu do wniosku prokuratora oprócz wskazanych wyżej wymogów należy dołączyć dane, o których mowa w art. 571 § 1 k.p.k. Powstaje przy tym zasadnicze pytanie, czy w każdej sprawie dołączenie wskazanych danych jest niezbędne. Innymi słowy, czy wskazany wymóg ma charakter bezwzględny, gdyż rozważenia wymagać będzie również kwestia, jakie skutki rodzi zaniedbanie spełnienia tego wymogu przez prokuratora we wniosku o wszczęcie postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego.

W pierwszej kolejności należy wyjść od pytania, co oznacza ustawowy zwrot z art. 571 § 1 k.p.k., iż sąd „w razie potrzeby” zwraca się o nadesłanie opinii o zachowaniu się skazanego w okresie odbywania kary, jak również o przedstawienie informacji o jego warunkach rodzinnych, majątkowych i co do stanu zdrowia, a także danych o odbyciu kary z poszczególnych wyroków. Zdaniem autorów komentarza pod red. P. Hofmańskiego zwrot ten oznacza, iż zasięgnięcie opinii i informacji dotyczących skazanego nie jest obowiązkiem sądu w każdej sprawie, a więc kiedy przedmiotowe dane znajdują się w aktach sprawy, jak i wówczas, gdy zostały dołączone do wniosku złożonego przez prokuratora²². Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, gdzie wskazuje się, że w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego dowód z opinii zakładu karnego o skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności nie przeprowadza się, gdy przebywa on w zakładzie krótko, zatem administracja zakładu nie miała możliwości obserwacji jego zachowania²³.

²² P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego*, s. 541. Zob. S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany*.

²³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 10 listopada 2005 r., sygn. II AKa 213/05, KZS 2005, nr 12, poz. 34.

W orzecznictwie spotyka się również stanowiska o przeciwstawnej tezie, zgodnie z którą zwrotu „w razie potrzeby” nie należy rozumieć jako sytuacji wyjątkowej, która będzie zachodzić jedynie w sporadycznych wypadkach, ale wręcz przeciwnie, że zwracanie się przez sąd o informacje i opinie, o których mowa w cytowanym wyżej przepisie procedury, powinno być w praktyce sądów obowiązującą regułą, która tylko w wyjątkowych sytuacjach może doznawać wyjątków²⁴.

Wydaje się zatem, iż kompromisowe rozwiązanie przyniosło inne orzeczenie sądowe, zgodnie z którym o istnieniu „potrzeby” przeprowadzenia dowodu z opinii zakładu karnego o zachowaniu się skazanego w okresie odbywania kary przesądza ocena okoliczności konkretnej sprawy²⁵. Przy czym należy poczynić zastrzeżenie, że te konkretne okoliczności sprawy, w których można odstąpić od zgromadzenia danych, o których mowa w art. 571 § 1 k.p.k., powinny dotyczyć tylko sytuacji, gdzie wystąpienie sądu o te dane było oczywiście bezprzedmiotowe. Natomiast we wszystkich pozostałych przypadkach takie postępowanie sądu wydaje się jak najbardziej pożądane ze względu na wyświetlenie wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na wymiar kary orzeczonej w wyroku łącznym.

W odniesieniu do wniosku prokuratora ustawa nie posługuje się pojęciem „w razie potrzeby” co suponuje, iż dołączenie opinii o zachowaniu się skazanego w okresie odbywania kary, jak również przedstawienie informacji o jego warunkach rodzinnych, majątkowych i co do stanu zdrowia, a także danych o odbyciu

²⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 14 sierpnia 2002 r., sygn. II AKa 75/02, OSA 2004, nr 6, poz. 44. Por. wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 1991 r., sygn. IV KR 100/90, OSP 1992, nr 6, poz. 137; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 29 czerwca 2012 r., sygn. II AKa 116/12, OSAB 2012, nr 2–3, poz. 62–71; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 17 stycznia 2013 r., sygn. II AKa 117/12, KZS 2013, nr 4, poz. 103.

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 20 sierpnia 1992 r., sygn. II KRN 112/9, OSNKW 1992, nr 9–10, poz. 72. Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lutego 2014 r., sygn. V KK 12/14, KZS 2014, nr 6, poz. 65. W literaturze ponadto F. Prusak, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Warszawa 1999, s. 1540–1558.

kary z poszczególnych wyroków ma charakter bezwzględny²⁶. Wydaje się jednak, że uwagi poczynione na tle art. 571 § 1 k.p.k. zachowują swoją aktualność również w kontekście wniosku prokuratora.

Konsekwencje niespełnienia wymogów stawianych wnioskowi o wszczęcie postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego przez skazanego, jego obrońcę oraz przedstawiciela ustawowego wydają się oczywiste i stosownie w tych przypadkach należy odwołać się do dyspozycji art. 120 § 1 i 2 k.p.k. Oddrębnej analizy wymaga zagadnienie niedołączenia przez prokuratora danych, o których mowa w art. 571 § 1 k.p.k. Powstaje bowiem pytanie, czy jest to brak tego rodzaju, iż pismo nie może otrzymać biegu i należy również zastosować tryb opisany w art. 120 § 1 i 2 k.p.k., czy bez wzywania do uzupełnienia tego braku sąd powinien wystąpić o przedmiotowe dane z urzędu. W literaturze przedmiotu prezentowane są oba stanowiska²⁷. Wydaje się, iż należy do usunięcia takiego braku formalnie wezwać prokuratora, a w przypadku braku reakcji prokuratora jego zachowanie potraktować jako ignorowanie ustawowego obowiązku i w konsekwencji powiadomić właściwe organy o potrzebie rozważenia zastosowania środków dyscyplinujących. Dopiero po bezskuteczności takiego wezwania należałoby wniosek prokuratora uzupełnić o przedmiotowe dane z urzędu.

Podsumowanie

Na zakończenie rozważań dotyczących dwóch trybów inicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego, odnieść należy się do praktyki sądowej związanej z inicjowa-

²⁶ A. Światłowski, *Wyrok łączny*, s. 1360.

²⁷ Za stosowaniem art. 120 k.p.k. w razie braku danych, o których mowa w art. 571 § 2 k.p.k. opowiedzieli się: S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany*; A. Światłowski, *Wyrok łączny*, s. 1360. Odmienne zaś: D. Świecki, *Orzeczenie kary łącznej*, s. 659.

niem postępowania przez uprawnione podmioty. Wymaga to rozważenia czy kolejność inicjowania postępowania zaproponowana przez ustawodawcę znajduje swoje odzwierciedlenie w praktyce. Odpowiedzi wymaga pytanie, czy rzeczywiście sąd jest w pierwszym rzędzie podmiotem inicjującym postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego?

W tym celu posłużyć należy się danymi empirycznymi z przeprowadzonych badań. Z badań empirycznych wynika, że na 512 przebadanych postępowań, z urzędu wszczęto 8, co stanowi 1,6% spraw, zaś na wniosek skazanego wszczęto 484, co stanowi łącznie 94,5% spraw. Na wniosek obrońcy wszczęto zaś 21 spraw, co stanowi 4,2% ogółu spraw. Natomiast w ogóle w tym okresie nie było przypadków wszczęcia postępowania na wniosek prokuratora²⁸. Z zaprezentowanych badań wynika, iż w ponad 98% spraw inicjatywa do wszczęcia postępowania przejawiana była przez podmioty zainteresowane polepszeniem sytuacji prawnej skazanego, natomiast nieliczne postępowania były wszczynane *ex officio*, przy jednoczesnym braku zainteresowania prokuratury tymi postępowaniami. Należy przy tym zauważyć na rozbieżność między priorytetami, jakimi kierował się ustawodawca w art. 570 k.p.k., przyznając pierwszeństwo trybowi inicjowania postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego z urzędu, a aktualną praktyką sądowniczą, z której wynika, iż najczęściej inicjującym to postępowanie podmiotem jest skazany.

De lege ferenda postulować należy normatywne uregulowanie statusu podmiotów uprawnionych do zainicjowania niniejszego postępowania, proponując następującą modyfikację. Przepis ten powinien otrzymać brzmienie: art. 570 § 1. Wyrok łączny sąd wydaje z urzędu. § 2. Skazany może złożyć wniosek o wszczęcie postępowania przed sądem i brać w nim udział jako strona. § 3. Prokurator w razie stwierdzenia, że zachodzą warunki do wydania wyroku łącznego, niezwłocznie składa wnio-

²⁸ M. Kulik, *Wyrok łączny w praktyce sądowej w latach 2012–2013*, Warszawa 2015, s. 33–34.

sek o wszczęcie postępowania przed sądem i może brać w nim udział na prawach strony²⁹.

Zaproponowane brzmienie powyższego § 3 spowodowane jest przekonaniem o tym, iż prokurator jako rzecznik interesu społecznego stojący na straży praworządności powinien na równi z sądem być zobowiązany do podejmowania działań zmierzających do zrealizowania obowiązków wynikających z prawa karnego materialnego. Proponowaną modyfikację wzmacniają jeszcze dwa argumenty. Pierwszym jest uregulowanie normatywne art. 12b Kodeksu karnego wykonawczego³⁰ statuujące obowiązek organów wykonujących orzeczenie, zawiadomienia sądu o istnieniu warunków do wydania wyroku łącznego, jeżeli organ wykonując orzeczenie w swoim zakresie działania poweźmie taką informację. Wydaje się bowiem, że jeżeli organy wykonawcze, które nie są stronami postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego mają obowiązek zawiadamiania sądu o konieczności realizacji norm prawa karnego materialnego, to tym bardziej organ posiadający prawa strony powinien być zobowiązany, a nie tylko uprawniony do zainicjowania takiego postępowania. Zwrócić należy zatem uwagę na brak aktywności prokuratorów w tym względzie. Po drugie, proponowane rozwiązanie było znane już w okresie międzywojennym, gdzie stosownie do § 124 Regulaminu urzędowania prokuratorów sądów apelacyjnych i okręgowych³¹ przewidziano obowiązek prokuratora do złożenia wniosku o wydanie wyroku łącznego w przypadkach, gdy zachodziły do tego warunki.

²⁹ Więcej o statusie strony w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego zob. M. Andrzejewski, *Status of the Party in the Cumulative Judgment Proceedings*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” nr 1 (2024), s. 25–37.

³⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. z 2024 r., poz. 706.

³¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 1935 r. – Regulamin urzędowania prokuratorów sądów apelacyjnych i okręgowych, Dz. U. z 1935 r., Nr 55, poz. 357.

Bibliografia

Źródła prawa

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r.
– Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. z 2019 r.,
poz. 1141.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 1935 r. –
Regulamin urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okrę-
gowych, Dz. U. z 1935 r., Nr 55, poz. 357.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r.
Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. z 2015 r., poz.
2316.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r.
Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1928 r., Nr 33, poz. 313
z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego,
Dz. U. z 1969 r., Nr 13, poz. 96 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U.
z 2024 r., poz. 706 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego,
Dz. U. z 2025 r., poz. 46 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Najwyższego z 24 maja 1976 r., sygn. N 5/76,
OSNKW 1976, nr 7–8, poz. 100.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 lutego 2014 r., sygn. V KK 12/14,
KZS 2014, nr 6, poz. 65.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 29 czerwca 2012 r., sygn.
II AKa 116/12, OSAB 2012, nr 2–3, poz. 62–71.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 10 listopada 2005 r., sygn.
II AKa 213/05, KZS 2005, nr 12, poz. 34.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 14 sierpnia 2002 r., sygn.
II AKa 75/02, OSA 2004, nr 6, poz. 44.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 17 stycznia 2013 r., sygn.
II AKa 117/12, KZS 2013, nr 4, poz. 103.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 17 lipca 1930 r., sygn. II K 572/30, OSN(K)
1931, nr 4, poz. 108.

- Wyrok Sądu Najwyższego z 20 sierpnia 1992 r., sygn. II KRN 112/9, OSNKW 1992, nr 9–10, poz. 72.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 1991 r., sygn. IV KR 100/90, OSP 1992, nr 6, poz. 137.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 3 października 2005 r., sygn. V KK 151/05, OSN 2006, nr 2, poz. 8.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 1930 r., sygn. II K 64/30, OSN(K) 1930, nr 5, poz. 164.

Literatura

- Andrzejewska M., Andrzejewski M., *Charakter normatywny instytucji wyroku łącznego w procesie cywilnym na tle porównawczym*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich” nr 37 (2024), s. 9–28.
- Andrzejewski M., *Kształtowanie się instytucji wyroku łącznego w perspektywie historycznej*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” nr 2 (2022), s. 7–41.
- Andrzejewski M., *Rozważania o istocie wyroku łącznego*, w: *Hominum causa omne ius constitutum sit. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Hofmańskiego*, red. P. Czarnecki, S. Głogowska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Światłowski, Warszawa 2024, s. 60–68.
- Andrzejewski M., *Status of the Party in the Cumulative Judgment Proceedings*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” nr 1 (2024), s. 25–37.
- Gostyński Z., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Z. Gostyński, Warszawa 1990. Lex el.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego*, t. III, Warszawa 2012.
- Kala D., *Postępowanie w przedmiocie wydania wyroku łącznego. Zagadnienia karnomaterialne i procesowe*, Toruń 2003.
- Kalinowski S., *Postępowanie karne. Zarys części szczególnej*, Warszawa 1964.
- Kalinowski S., Siewierski M., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1966.
- Kempisty H., *Wyrok łączny*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. M. Mazur, Warszawa 1976, s. 802–811.
- Krauze Z., *Wyrok łączny w projekcie kodeksu postępowania karnego*, „Nowe Prawo” nr 2 (1969), s. 273–275.

- Kulik M, *Wyrok łączny w praktyce sądowej w latach 2012–2013*, Warszawa 2015.
- Kwiatkowski Z., *Wszczęcie postępowania o wydanie wyroku łącznego*, „Problemy Praworządności” nr 1 (1988), s. 55–64.
- Kwiatkowski Z., *Wyrok łączny w polskim procesie karnym*, Katowice 1985.
- Paprzycki L., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. L. Paprzycki, Warszawa 2003. Lex el.
- Peiper L., *Kodeks postępowania karnego komentarz do kodeksu postępowania karnego i przepisów wprowadzających*, Kraków 1933.
- Prusak F., *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Warszawa 1999.
- Steinborn S., *Komentarz aktualizowany do art. 425–673 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.97.89.555)*, red. L.K. Paprzycki, Warszawa 2015. Lex el.
- Światłowski A., *Wyrok łączny*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2015, s. 1351–1377.
- Świecki D., *Orzeczenie kary łącznej*, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. Świecki, t. II, Warszawa 2015, s. 642–686.

Khrystyna Bidonko*

The Development of the Legislative Function of the Verkhovna Rada of Ukraine in the Context of European Integration of Ukraine

Rozwój funkcji legislacyjnej
Rady Najwyższej Ukrainy
w kontekście integracji europejskiej Ukrainy

Abstract

Since Ukraine regained its independence in 1991, the parliament of Ukraine (the Verkhovna Rada of Ukraine, VRU) has been gradually developing into a progressive democratic parliament. The transformation of the parliament has been accompanied by the process of overcoming the remnants of the Soviet past, and the ambition of Ukraine of becoming an EU member state, which have their impact on parliamentary work. One of the turning points of intensifying the process of European integration of Ukraine was signing of the Association Agreement with the EU. The article thus presents an overview of the development of the legislative function of the VRU, taking into consideration the main developments of Ukraine in the context of EU cooperation.

* Khrystyna Bidonko, Nicolaus Copernicus Superior School in Warsaw, Poland; e-mail: kbidonko@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0003-2849-4938>.

The article aims to analyse the progress gained, the existing challenges that the Verkhovna Rada of Ukraine faces in the context of executing its legislative function, as well as to outline possible prospects of development of the VRU as a European legislator.

Keywords

parliament of Ukraine, legislative function, European integration

Abstract

Od momentu, gdy Ukraina odzyskała niepodległość w 1991 r., parlament Ukrainy (Rada Najwyższa Ukrainy, VRU) stopniowo przekształca się w nowoczesny, demokratyczny parlament. Transformacji tej towarzyszy proces przezwyciężania pozostałości sowieckiej przeszłości oraz dążenie Ukrainy do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, które mają istotny wpływ na funkcjonowanie parlamentu. Jednym z kluczowych momentów przyspieszających proces integracji europejskiej Ukrainy było podpisanie Układu Stowarzyszeniowego. Artykuł przedstawia zatem przegląd rozwoju funkcji ustawodawczej VRU, biorąc pod uwagę główne wydarzenia współpracy Ukraina – UE. Celem artykułu jest analiza osiągniętych postępów, wskazanie aktualnych wyzwań, przed którymi stoi Rada Najwyższa Ukrainy w kontekście realizacji swojej funkcji legislacyjnej, a także nakreślenie możliwych perspektyw dalszego rozwoju VRU jako europejskiego organu ustawodawczego.

Słowa kluczowe

parlament Ukrainy, funkcja legislacyjna, integracja Europejska

Verkhovna Rada of Ukraine: historical developmental context

When Ukraine regained its independence in 1991, a challenging task of creating a functioning parliament occurred. The parliament of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, inherited its name from the legislative body of the Ukrainian Soviet Socialist

Republic (Ukrainian SSR). However, over more than three decades of independence, it has been gradually shedding the legacy of the Soviet past and evolving in accordance with the principles of the rule of law and European democracy.

Although Ukraine's European integration is commonly discussed in the context of international cooperation – which particularly intensified after the Revolution of Dignity and the signing of the Association Agreement – the European trajectory of the country's development has been evident since the very moment of its statehood revival. The immanent feature of the parliament – its legislative function – is not an exception. Although the functions of the parliament are closely interrelated, some aspects, important for the development of legislative function of the VRU, will be presented below.

The reference point for the Parliament of Ukraine was the Verkhovna Rada of Ukrainian SSR (VR), which executed legislative function nominally, but was as far from a democratic parliament, as USSR was from democracy. The Verkhovna Rada of Ukrainian SSR existed alongside the strong executives (the government and the power vertical of the communist party), that had a significant impact on the functioning of the Rada. The Constitution of the Ukrainian SSR¹ did not provide a wholesome list of the body's competences, however the provisions of Article 97(3) included an exhaustive list of exclusive competences of the VR. In particular: the adoption of the Constitution of the Ukrainian SSR, amendments to it; the approval of state plans for economic and social development of the Ukrainian SSR, the state budget of the Ukrainian SSR, and reports on their implementation; the creation of subordinate bodies.

¹ Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR, *Konstytutsiia (Osnovnyi Zakon) Ukrainy [Constitution (Fundamental Law) of Ukraine]* (no longer in force), adopted April 20, 1978, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#top> [accessed: 26.06.2025] [hereinafter: USSR Constitution].

In the so-called ‘country of working people’, the deputies simultaneously held regular employment alongside fulfilling their parliamentary duties. That is why the VR sessions were convened biannually, with each session lasting for a few days, and the majority of the work was executed by a separate body within the VR – the Presidium of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR. The Presidium was a permanent collegial body that exercised the functions of the highest state authority during the periods between parliamentary sessions. The competences of the Presidium included, *inter alia*, amending and interpreting laws, altering the administrative and territorial structure of the republic, organizing elections, granting amnesty and asylum (Articles 108–109 of the USSR Constitution), which partially resemble the institute of presidency of modern Ukraine.²

The existence of an USSR-style Verkhovna Rada did not meet the demands of a state that, in proclaiming its sovereignty, declared its commitment to democracy, human rights, national self-determination, and the rule of law³ – the values, common for Ukraine and the EU.⁴

² See Article 106, Constitution of Ukraine, adopted June 28, 1996, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [accessed: 26.06.2025]. In the independent Ukraine, the Presidium existed up until the adoption of the Constitution of 1996. However, the Presidium mostly executed the administrative functions, supporting the daily parliamentary work. As of 2025, such supportive function is carried out by the Secretariat of the VRU (Article 7, Rules of procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine). Presidium may exist in modern democratic states. For example, the Presidium of the parliament of Latvia carries out ceremonial functions, as well as organizational ones (Articles 5–34 of the Constitution of the Republic of Latvia, <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution> [accessed: 26.06.2025]).

³ Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR, *Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy* [Declaration of State Sovereignty of Ukraine], No. 55–XII, adopted July 16, 1990. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*, 1990, no. 31, Article 429, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> [accessed: 26.06.2025].

⁴ Values of the EU are listed in Article 2 TEU, and include “respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities”. Eu-

The independent Ukraine begun creating the new constitution shortly after gaining independence. The Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Draft of the New Constitution of Ukraine”⁵ was adopted on July 1, 1992. However, the Constitution of Ukraine was adopted in 1996, meaning that for five years Ukraine used an old 1978 USSR Constitution. The latter was striped down from soviet terminology in a series of amendments and existed in Ukrainian legislation before adoption of the Constitution of Ukraine and alongside with the Constitutional Agreement between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the Fundamental Principles of the Organization and Functioning of State Power and Local Self-Government in Ukraine for the Period Until the Adoption of a New Constitution of Ukraine (adopted in 1995).⁶

In 1992, Ukraine applied to join the Council of Europe, and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) carried out consultancy activities with regard to the adoption of the Constitution of Ukraine. It is worth noting, that the draft constitution has already contained a lot of progressive provisions. For example, the Article 5 concerned the application of the rule of law in Ukraine, which constitut-

ropean Union, Consolidated Version of the Treaty on European Union, 2012 O.J. C 326/13.

⁵ Verkhovna Rada of Ukraine, *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy “Pro projekt novoi Konstytutsii Ukrainy”* [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Draft of the New Constitution of Ukraine”], No. 2525–XII, adopted on July 1, 1992. Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, No. 37, p. 550, 1992, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12#Text> [accessed: 26.06.2025].

⁶ Verkhovna Rada of Ukraine, *Konstytutsiyni dohovir mizh Verkhovnoiu Radioiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy* [Constitutional Agreement between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the Fundamental Principles of the Organization and Functioning of State Power and Local Self-Government in Ukraine for the Period Until the Adoption of a New Constitution of Ukraine], № 1к/95–BP, Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 18, p. 133, 1995, no longer in force, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> [accessed: 26.06.2025].

ed a major shift from a soviet ‘rule of statute’. The balance of power in the state was shifted from executives, and more emphasis was laid on the participatory governance. The draft constitution even contained provisions on direct law-making initiative of the people of Ukraine (Article 27*, Draft constitution). The parliament of Ukraine was proposed to become bicameral (Article 126, Draft constitution⁷). However, the Venice Commission emphasized the poor distinguishing between the powers of the two chambers and noted too much of the reliance on the USA model of governance.⁸ The version of a constitution with a unicameral parliament⁹ included provisions on two elongated parliamentary sessions, making the parliament a permanent body, as opposed to the one existing in Ukrainian SSR, Article 13*, Draft constitution¹⁰).

Although it constitutes¹¹ a separate parliamentary function, one more issue is worth emphasizing: according to the constitution of the Ukrainian SSR and its next two iterations, the Verkhovna Rada of Ukrainian SSR possessed the constitutive function of adopting the constitution (Article 97 of the USSR Constitution). The corresponding provision was also existent in the Article 17(1) of the Constitutional Agreement. However, the

⁷ Verkhovna Rada of Ukraine, *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy* “Pro projekt novoi Konstytutsii Ukrainy” [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Draft of the New Constitution of Ukraine”], No. 2525–XII, adopted on July 1, 1992. Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, No. 37, p. 550, 1992, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12#Text> [accessed: 26.06.2025].

⁸ Milenkova, Anna (1995). Chapter III – The People’s Power, in: *Opinion on the Draft Constitution of Ukraine*, CDL(95)28, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL\(1995\)063-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL(1995)063-e) [accessed: 26.06.2025].

⁹ The existence of one, two, or three parliamentary chambers is rooted in a legal tradition of a given state and there is no universal parliamentary model that would be suitable for each democratic state. Some EU states, such as Hungary and Croatia have one-chamber parliaments.

¹⁰ Verkhovna Rada of Ukraine, *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy* “Pro projekt novoi Konstytutsii Ukrainy” [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Draft of the New Constitution of Ukraine”].

¹¹ (wordplay intentional).

Constitution of Ukraine only allows Verkhovna Rada of Ukraine for the adopting constitutional amendments (Article 85(1) of the Constitution of Ukraine). In modern Ukraine, the people of Ukraine have granted VRU a one-time exclusive right to adopt a constitution. It does not undermine the constitutive function of the parliament of Ukraine. Rather, in such a way the sovereign power of people of Ukraine is highlighted, in comparison to a strong hierarchical structure existent in the USSR.

Simultaneously with the preparational work on the constitution, the VRU had been establishing its international priorities. The 1993 Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Main Directions of Ukraine’s Foreign Policy”¹² was a piece of secondary legislation. However, it is important from a point of view of systemic approach to law analysis. The resolution laid emphasis on Ukraine’s development as a democratic state, which recognized human rights, rule of law and primacy of international law, as well as set the aim for its membership in the European Communities. The subsequent decisions serve as continuation of such notion.¹³ A few years later, in 2004, the Law of Ukraine “On the Nationwide Program for the Adaptation of Ukrainian Legislation to the Legislation of the European Union”¹⁴ was adopted aiming at reaching compliance with *acquis communautaire* as well as Copenhagen and Madrid EU accession criteria. In the context of legislative function of the VRU, it is im-

¹² Verkhovna Rada of Ukraine, *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy* “Pro Osnovni napriamy zovnishnoi polityky Ukrainy” [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Main Directions of Ukraine’s Foreign Policy”], Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, No. 37, p. 379, 1993, no longer in force, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12> [accessed: 26.06.2025].

¹³ See, for example, The Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the European Communities and their Member States of 1994; A decree of the President of Ukraine “On the Program of Ukraine’s Integration into the European Union” 2000.

¹⁴ Law of Ukraine “About the Nationwide Program for the Adaptation of Ukrainian Legislation to the Legislation of the European Union”, <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=18212> [accessed: 26.06.2025].

portant to mention that the act positioned compliance with EU law requirements as a mandatory part of law-making process in Ukraine. Respectively, the mandatory assessment of compliance of draft law with Ukraine's international legal obligations in the field of European integration (assessment of compliance) was introduced¹⁵ (Article 93 of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine¹⁶) alongside with anti-corruption and budget assessments.

Finally, the Association Agreement between the European Union and its member states, of the one part, and Ukraine, of the other part, was ratified simultaneously by the EP and VRU on 16 September 2014, "which signified a symbolic act of solidarity".¹⁷ The agreement, as provided in its objectives (Article 1 of the Association Agreement), is aimed at enhancing political dialogue between the parties, strengthening peace and stability and the overall deepening of the cooperation.

The legislative function of the Verkhovna Rada of Ukraine: Current challenges

With political background aimed at European Integration, respective changes to the legislative-making process can be tracked. After Ukraine gained candidate status to become an EU

¹⁵ The provision on EU-integration expertise was added with a delay, in 2011.

¹⁶ Verkhovna Rada of Ukraine, *Zakon Ukrainy "Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy"* [Law of Ukraine "On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine"], Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 14–15, No. 16–17, p. 133, 2010, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top> [accessed: 26.06.2025].

¹⁷ European Parliament, *Report and Roadmap on Internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine: European Parliament's Needs Assessment Mission to the Verkhovna Rada of Ukraine Led by Pat Cox, President of the European Parliament 2002–2004*, <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160229RES16408/20160229RES16408.pdf> [accessed: 26.06.2025].

member state (in 2022), the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on Certain Measures to fulfil Ukraine's Obligations in the Field of European Integration was adopted.¹⁸ The Resolution (p. 4[1]) provides for creation of subcommittees on the issues of adapting Ukrainian legislation to the provisions of *EU acquis*, fulfilling Ukraine's international legal obligations in the field of European integration in each parliamentary committee. In p. 4(2), the resolution provides additional requirements for conducting assessment of compliance, e.g. the draft law could be subjected to an additional assessment of compliance before second or the third parliamentary reading. The resolution also prioritizes the adopting of the law in second reading, instead of the first (p. 5[2] of the Resolution), emphasizing the need for proper consideration of the draft law. It is particularly important in the context of the need for quick adoption of laws (especially those needed for EU integration). Studies have shown, that after a short period of adhering to fast-track procedures at the beginning of Russian invasion to Ukraine in 2022, the parliament has returned to the ordinary pace of adopting legislation.¹⁹ However, the procedure of 3rd reading is often ignored in the parliament of Ukraine.

Another challenge is related to legislative overproduction. The excessive introduction of draft laws, may lead to legislative overload, and does not correlate with high ration of draft law adoption. Some registered draft law pass the quality benchmark to be registered in parliament, but do not fulfil the requirements of subsequent expertise. The majority of draft laws in question

¹⁸ Verkhovna Rada of Ukraine, *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy "Pro deiaaki zakhody shchodo vykonannia zoboviazan' Ukrainy u sferi yevropeiskoi inteiratsii"* [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on Certain Measures to Fulfill Ukraine's Obligations in the Field of European Integration], No. 2483–IX, Kyiv, July 29, 2022, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-20#Text> [accessed: 26.06.2025].

¹⁹ Agency for Legislative Initiatives, Parliament of War: Verkhovna Rada works longer in wartime than in peace, <https://parlament.org.ua/en/analytics/parliament-of-war-longer-in-wartime-than-in-peace/> [accessed: 26.06.2025].

are being submitted by the MPs, and can be explained partially by populist intentions and the limited legislative discipline as a soviet legacy to be conquered. A related challenge concerns a relatively weak cooperation among subjects of legislative initiative: MPs, the Cabinet and the president. In the context of EU integration, the relevant draft laws are primarily submitted by the Cabinet. In this regard, some informal tools are being used, such as Legislative Process Quality Index – a self-assessment questionnaire that participants of a law-making process may use to determine the overall quality of how the laws were adopted during the last parliamentary session. The questions concern conducting of expertise, involvement of publicity, adherence to parliamentary procedures, etc.

Given the relatively long history of EU-Ukraine relations, many steps were taken to deepen integration. However, some of them were somewhat inconsistent. For example, there is the need to modernize the Law of Ukraine “On the National Program for Adapting the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union” of March 18, 2004. The law was adopted before the Association Agreement and before the process of EU accession changed on the EU side. The law is not suitable for the cluster/chapter system that is used during negotiations. Although *lex posterior derogat legi priori*, the possible collisions can be also solved by other means. In this regard, Italian experience can be relevant to some extent. Law 246 of November 28, 2005, “Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005”,²⁰ included provisions allowing for a rapid legal reform. The law, *inter alia*, included revision of the existing legislation and allowed for simultaneous invalidation of laws that did not fulfil the established requirements.

²⁰ Italy, Law no. 246 of 28 November 2005. *Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005* [Simplification and regulatory reorganization for the year 2005], <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2005-11-28;246&vig=> [accessed: 26.06.2025].

In 2023, a Law on law-making activity was adopted,²¹ which defines organizational foundations of law-making activity, relevant principles and procedures. The law came into force, but it shall be put into effect one year after the date of termination or abolition of martial law in Ukraine. The legal act takes into consideration the process of European integration of Ukraine and lays emphasis on the need to adopt laws/secondary legislation compatible with European legal system. In this regard, the mandatory examination for compliance with EU *acquis* should be conducted (Article 44 of the Law of Ukraine on law-making activity). Moreover, before submitting a draft act²² to the parliament, a subject of a legislative initiative should develop a concept of draft legal act. The latter should, *inter alia*, should concern the compliance of the draft act with ECHR case law. This provision signifies that the Ukrainian legislator interprets European law in a broad sense, not limiting to the law of the EU. The legislator considers the heritage of democratic European legal tradition, and provides legal leverages to ensure the adherence to democratic values. Subsequently, Article 44 of the law provisions conducting of the mandatory scientific, legal, anti-corruption, anti-discrimination (anti-gender-discrimination) and other examinations.

However, the Law of Ukraine on law-making activity could be updated closer to Ukraine's accession to the EU. The Ukrainian legislator could have added pieces of European legislation to the system of Ukrainian legislation (Article 9 of the Law of Ukraine on law-making activity), which will be binding once Ukraine becomes a member state. According to the law, the legislation of Ukraine consists of the Constitution, the laws of Ukraine, the secondary legislation (in hierarchical order). Article 9 of the law cites partially Article 9 of the Constitution of Ukraine, pro-

²¹ Verkhovna Rada of Ukraine, *Zakon Ukrainy "Pro pravotvorochu diialnist"* [Law of Ukraine "On Lawmaking Activity"] Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine № 93, p. 364, 2023, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> [accessed: 26.06.2025].

²² The rule applies to the codices and primary laws.

viding that the international treaties of Ukraine belong to the system of legislation of Ukraine. However, their place in the hierarchical order is not defined neither in the constitution nor in the discussed law. The systemic analysis of the legislation of Ukraine allows for conclusion that the provisions of international treaties of Ukraine can be superior to the laws of Ukraine when a collision appears, and can be applied directly. It is important, though, that the constitution only mentions the treaties of Ukraine agreed to be binding by the Verkhovna Rada of Ukraine. Nonetheless, the law also mentions other international treaties of Ukraine as a part of national legislation (paragraph 2, part 4, Article 9, Law of Ukraine on law-making activity).

Introducing changes to both Article 9 of the aforementioned law and the Constitution of Ukraine means also executing the legislative function of the parliament with the thought of European Integration of Ukraine. By rethinking the hierarchical order of the system of Ukrainian legislation, the parliament would have to solve the question of sovereignty of Ukraine. This means, *inter alia*, that placing the Constitution of Ukraine in one spot or another within the EU legal system would inevitably mean addressing the issue of 'weight distribution' between primacy of EU law as a supranational phenomenon, and the national constitutional supremacy.

Once Ukraine becomes an EU member state, even more challenges to parliamentary work may occur. For example, new parliamentary procedures should be developed for the assessment of whether the proposed EU law corresponds to subsidiarity requirements. Moreover, the national legislator should be cautious about the changes in the EU legislation and be capable of adopting the respective amendments to the national legal system in a relatively short time. In the 'Mangold case' (Case C-144/04),²³ the ECJ ruled, that the directive should be applica-

²³ Werner Mangold v Rüdiger Helm (Case C-144/04) ECLI:EU:C:2005:709, Judgment of 22 November 2005, (2005) ECR I-9981.

ble in the member states even before the deadline for its transposition seizes.²⁴ In addition, new procedures and techniques of transposition might be in need for adoption, in comparison to the period of pre-accession, during which law harmonization can last for many years.

Conclusions

As of 2025, the parliament of Ukraine has already adopted many changes to its functioning, and conducts changes bearing in mind the pro-European vector of development. When it comes to the legislative function, the rule of law is respected at each stage of the legislative-making process. In this regard, Ukrainian legislation provides a patchwork of legislative incentives and safeguards to ensure the consistency of the declared democratic course. Such approaches reflect the intention to become an EU member state and can be tracked (with some limits) since the regaining of the independence.

As was presented above, a series of mandatory expertise exist, and new laws systematizing legislative process are being adopted. Some non-formalized practices emerge as a result of international programmes of technical assistance to the VRU, such as tracking the Legislative Process Quality Index. Still, a number of challenges are to be addressed. The latter are connected to stronger cooperation of subjects of legislative initiative, to increasing the number of laws passed relative to those proposed, and to conducting thorough review of the draft law at each stage of preparation and adopting, as well as after the laws are passed.

²⁴ Ch. Möllers, *German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6 July 2010, 2 BvR 2661/06, Honeywell*, "European Constitutional Law Review" 7 (2011), pp. 161–167.

Bibliography

Sources of law

- Italy, Law no. 246 of 28 November 2005. *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005* [Simplification and regulatory reorganization for the year 2005], <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2005-11-28;246&vig=> [accessed: 26.06.2025].
- Latvijas Republikas Saeima, *Constitution of the Republic of Latvia*, <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution> [accessed: 26.06.2025]
- Law of Ukraine "About the Nationwide Program for the Adaptation of Ukrainian Legislation to the Legislation of the European Union", <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=18212> [accessed: 26.06.2025].
- Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR, *Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy* [Declaration of State Sovereignty of Ukraine], No. 55–XII, adopted July 16, 1990. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*, 1990, № 31, p. 429, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> [accessed: 26.06.2025].
- Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR, *Konstytutsiia (Osnovnyi Zakon) Ukrainy* [Constitution (Fundamental Law) of Ukraine] (no longer in force), adopted April 20, 1978, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#top> [accessed: 26.06.2025].
- Verkhovna Rada of Ukraine, *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine], Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine № 30, p. 141, 1996, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [accessed: 26.06.2025].
- Verkhovna Rada of Ukraine, *Konstytutsiinyi dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orh-anizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady i mistsevoho samo-vriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy* [Constitutional Agreement between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the Fundamental Principles of the Organization and Functioning of State Power and Local Self-Government in Ukraine for the Period Until the Adoption of a New Constitution of Ukraine], № 1к/95–BP, Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 18, p. 133, 1995, no longer in force, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#-Text> [accessed: 26.06.2025].

- Verkhovna Rada of Ukraine, *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy* “Pro deiaaki zakhody shchodo vykonannia zoboviazan’ Ukrainy u sferi yevropeiskoi intehtratsii” [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on Certain Measures to Fulfill Ukraine’s Obligations in the Field of European Integration], № 2483–IX, Kyiv, July 29, 2022, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-20#Text> [accessed: 26.06.2025].
- Verkhovna Rada of Ukraine, *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy* “Pro Osnovni napriamy zovnishnoi polityky Ukrainy” [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Main Directions of Ukraine’s Foreign Policy”], Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 37, p. 379, 1993, no longer in force, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12> [accessed: 26.06.2025].
- Verkhovna Rada of Ukraine, *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy* “Pro proiekt novoi Konstytutsii Ukrainy” [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Draft of the New Constitution of Ukraine”], № 2525–XII, adopted on July 1, 1992. Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 37, p. 550, 1992, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12#Text> [accessed: 26.06.2025].
- Verkhovna Rada of Ukraine, *Zakon Ukrainy* “Pro pravotvorochu diialnist” [Law of Ukraine “On Lawmaking Activity”], Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine № 93, p. 364, 2023, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> [accessed: 26.06.2025].
- Verkhovna Rada of Ukraine, *Zakon Ukrainy* “Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy” [Law of Ukraine “On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine”], Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine № 14–15, № 16–17, p. 133, 2010, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top> [accessed: 26.06.2025].

Judgments

- Werner Mangold v Rüdiger Helm (Case C-144/04) ECLI:EU:C:2005:709, Judgment of 22 November 2005, (2005) ECR I-9981.

Literature

- Agency for Legislative Initiatives, *Parliament of War: Verkhovna Rada works longer in wartime than in peace*, <https://parlament.org.ua/en/analytics/parliament-of-war-longer-in-wartime-than-in-peace/> [accessed: 26.06.2025].

European Parliament, *Report and Roadmap on Internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine: European Parliament's Needs Assessment Mission to the Verkhovna Rada of Ukraine Led by Pat Cox, President of the European Parliament 2002–2004*, <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160229RES16408/20160229RES16408.pdf> [accessed: 26.06.2025].

Möller, Ch., *German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6 July 2010, 2 BvR 2661/06, Honeywell*, "European Constitutional Law Review" 7 (2011), pp. 161–167.

Mariia Gorbova*

Wolność wewnętrzna jako wyzwanie prawa ery cyfrowej – prawo do myśli, marzeń i wyobraźni

Inner Freedom as a Challenge
for the Law in the Digital Age – The Right to Thought,
Dreams, and Imagination

Abstrakt

W dobie przyspieszonej cyfryzacji życia społecznego oraz dynamicznego rozwoju technologii, takich jak sztuczna inteligencja i neurotechnologie, dotychczasowe paradygmaty ochrony praw człowieka wymagają gruntownej rewizji. Niniejszy artykuł stanowi próbę rekonstrukcji i redefinicji pojęcia wolności wewnętrznej – rozumianej jako nienaruszalne prawo jednostki do myśli, sumienia, marzeń i wyobraźni – w świetle wyzwań prawnych, filozoficznych i bioetycznych ery cyfrowej.

Punktem wyjścia analizy jest konstytucyjna i filozoficzna tradycja wolności myśli, obecna zarówno w dorobku klasycznej filozofii (Platon, Arystoteles, Kant), jak i w międzynarodowych instrumentach ochrony praw człowieka (EKPCz, MPPOiP). Autorka wskazuje, że obecne mechanizmy ochronne, choć formalnie uznają absolutny charakter *forum*

* Mariia Gorbova, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, Polska; e-mail: mgorbova@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0008-9342-1117>.

internum, nie uwzględniają realnych zagrożeń wynikających z technologicznego dostępu do danych neuronalnych, możliwości ich analizy, modyfikacji czy komercjalizacji.

W dalszej części tekstu omówiono propozycje rozszerzenia katalogu praw podstawowych o tzw. neuro-prawa (*neuro-rights*), zaprezentowano także aktualne rozwiązania legislacyjne, w tym kluczowe przepisy rozporządzenia AI Act. Szczególna uwaga została poświęcona dylematom na styku prawa i filozofii: napięciu między autonomią poznawczą a bezpieczeństwem publicznym, między kreatywnością a ochroną własności intelektualnej, między wolnością a algorytmiczną predykcją.

Artykuł zmierza do sformułowania postulatów systemowych reform – zarówno w zakresie legislacji krajowej, jak i prawa międzynarodowego – które uwzględniałyby ochronę integralności mentalnej jako nowej kategorii prawa podstawowego. Proponowana koncepcja wolności wewnętrznej traktowana jest nie tylko jako prawo jednostkowe, ale jako fundament aksjologiczny demokratycznego porządku prawnego, wymagający szczególnej ochrony w obliczu nieodwracalnych przemian technologicznych.

Słowa kluczowe

wolność wewnętrzna, autonomia poznawcza, prawo do myśli, neuro-technologie, sztuczna inteligencja, neuro-prawa (*neuro-rights*), integralność mentalna, prawo konstytucyjne, prawa człowieka, AI Act, wyobrażenia i własność intelektualna, *forum internum*

Abstract

In an era of accelerated digitalization of social life and the dynamic development of technologies such as artificial intelligence and neuro-technologies, existing paradigms of human rights protection require a thorough re-evaluation. This article undertakes the task of reconstructing and redefining the concept of inner freedom – understood as the inviolable right of the individual to thought, conscience, imagination, and dreams – in light of the legal, philosophical, and bioethical challenges posed by the digital age.

The point of departure for the analysis is the constitutional and philosophical tradition of freedom of thought, present both in the

legacy of classical philosophy (Plato, Aristotle, Kant) and in international human rights instruments (ECHR, ICCPR). The author argues that although current protective mechanisms formally recognize the absolute nature of the *forum internum*, they fail to address the real threats arising from technological access to neural data, as well as the potential for its analysis, modification, or commercialization.

The article then explores proposals to expand the catalogue of fundamental rights to include so-called neuro-rights, and discusses recent legislative developments, including key provisions of the AI Act. Particular attention is paid to dilemmas at the intersection of law and philosophy: the tension between cognitive autonomy and public security, between creativity and intellectual property protection, and between freedom and algorithmic prediction.

The article concludes by formulating proposals for systemic reform – both at the level of national legislation and international law – aimed at recognizing mental integrity as a new category of fundamental right. The proposed concept of inner freedom is presented not merely as an individual entitlement, but as an axiological foundation of the democratic legal order, one that requires special protection in the face of irreversible technological transformation.

Keywords

inner freedom, cognitive autonomy, right to thought, neurotechnology, artificial intelligence, neuro-rights, mental integrity, constitutional law, human rights, AI Act, imagination and intellectual property, *forum internum*

Wstęp

Współczesne wyzwania cywilizacyjne coraz wyraźniej ujawniają konflikt pomiędzy dynamicznym rozwojem technologicznym a ochroną podstawowych praw i wolności jednostki. W kontekście ekspansji narzędzi opartych na sztucznej inteligencji oraz postępach w dziedzinie neurotechnologii szczególnie istotna staje się kwestia ochrony wolności wewnętrznej,

definiowanej jako prawo do nienaruszalności myśli, sumienia, wyobraźni i marzeń. Prawo to, choć historycznie osadzone w tradycji konstytucyjnej i filozoficznej, obecnie zyskuje nowy, technologicznie zdeterminowany wymiar.

Zgodnie z art. 9 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania, w tym wolności zmiany przekonań oraz ich uzewnętrzniania poprzez praktyki religijne, nauczanie czy rytuały¹. Co jednak w sytuacji, gdy ingerencja technologiczna pozwala nie tylko na poznanie, ale i potencjalne modyfikowanie myśli jednostki? Neurointerfejsy, systemy predykcji behawioralnej czy technologie umożliwiające mapowanie aktywności mózgowej w czasie rzeczywistym nie są już tylko konceptem *science-fiction*, lecz realnym narzędziem testowanym przez korporacje i instytucje badawcze. W tym kontekście zasadne staje się pytanie o adekwatność współczesnych regulacji prawnych wobec nowych zagrożeń dla autonomii poznawczej człowieka.

Nita Farahany, autorka koncepcji *cognitive liberty*, wskazuje, że prawo do wolności myśli i autonomii poznawczej powinno być traktowane jako fundament innych wolności obywatelskich. Według niej bez ochrony wolności umysłu nie można skutecznie egzekwować prawa do wolności słowa, prywatności czy sumienia. Farahany postuluje wprowadzenie nowych gwarancji prawnych, które uwzględniłyby specyfikę zagrożeń wynikających z możliwości technologicznego dostępu do danych mentalnych jednostki².

Podobnie Andrea Lavazza w swoich rozważaniach nad *neuro-rights* podkreśla konieczność uzupełnienia katalogu praw

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr. 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 [dalej: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności].

² N. Farahany, *The Battle for Your Brain. Defending the Right to Think Freely in the Age of Neurotechnology*, New York 2023.

człowieka o nowe pozycje, takie jak prawo do integralności mentalnej czy prawo do psychicznego samostanowienia³. W obliczu rosnącej roli neurotechnologii, niezbędne staje się opracowanie ram prawnych, które nie tylko mogą zapobiegać nadużyciom, lecz także umożliwiają odpowiedzialne wykorzystanie nowych narzędzi w sposób zgodny z zasadami demokracji i praworządności.

Artykuł ma na celu analizę wolności wewnętrznej jako kategorii prawnej i filozoficznej w kontekście rozwoju sztucznej inteligencji i neurotechnologii. W szczególności poddane zostaną analizie: aktualne podstawy prawne ochrony myśli i sumienia, zagrożenia wynikające z nowych technologii, propozycje reform legislacyjnych oraz dylematy filozoficzne związane z redefinicją autonomii poznawczej. Refleksja nad tymi zagadnieniami jest niezbędna nie tylko dla rozwoju doktryny prawa człowieka, ale także dla kształtowania polityk publicznych w zakresie cyfrowej transformacji.

Wolność wewnętrzna – ujęcie konstytucyjne i filozoficzne

Wolność wewnętrzna, jako kategoria prawna i filozoficzna, stanowi jeden z fundamentów demokratycznego porządku prawnego. W klasycznym ujęciu filozoficznym, sięgającym czasów starożytności, wolność rozumiana była jako autonomia jednostki, możliwość samostanowienia oraz swoboda rozumowania. Platon w *Państwie* kreśli wizję doskonałego ładu, w którym człowiek kieruje się rozumem, a nie namiętnościami⁴. Arystoteles w *Etyce nikomachejskiej* wskazywał, że człowiek jako istota

³ A. Lavazza, R. Giorgi, *Philosophical foundation of the right to mental integrity in the age of neurotechnologies*, „Neuroethics” 16 (2023), nr 1, art. 10, s. 1–13, <https://doi.org/10.1007/s12152-023-09517-2>

⁴ Platon, *Państwo*, tłum. W. Witwicki, Warszawa 2008, Księga IV i VII.

rozumna osiąga spełnienie poprzez cnotę i rozumne działanie⁵. Stoicy, zwłaszcza Epiktet i Marek Aureliusz, rozwijali pojęcie wolności duchowej jako niezależności od czynników zewnętrznych i panowania nad własnym umysłem⁶.

W filozofii nowożytnej Immanuel Kant postrzega wolność jako warunek moralności, rozumianą jako podporządkowanie własnej woli prawu, które pochodzi z samego rozumu jednostki. Jak pisze, „autonomia woli jest właściwością woli, dzięki której jest ona prawem sama dla siebie”⁷. Autonomia oznacza tu nie tylko niezależność, ale zdolność do kierowania się uniwersalnymi zasadami rozumu. Kantowska koncepcja wolności miała wpływ na rozwój nowoczesnych koncepcji praw człowieka, w tym prawa do wolności sumienia i myśli.

W tradycji chrześcijańskiej wolność wewnętrzna była utożsamiana z duchowym wyborem dobra. Tomasz z Akwinu uznawał, że wolna wola człowieka opiera się na jego zdolności rozpoznania prawdy i dobra⁸. Z kolei reformatorzy protestanczy, jak Marcin Luter, podkreślali rolę indywidualnej sumiennosci i odpowiedzialności moralnej jednostki przed Bogiem⁹.

Współcześnie wolność wewnętrzna jest traktowana jako podstawa autonomii jednostki w liberalnych porządkach konstytucyjnych. W polskim systemie prawnym ochrona tej wolności znajduje odzwierciedlenie m.in. w art. 53 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, który zapewnia wolność sumienia i religii, w tym prawo do zachowania przekonań w tajemnicy, prawo do

⁵ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Warszawa 2007.

⁶ Epiktet, *Encheiridion*, tłum. L. Joachimowicz, w: *Sokrates i syreny. 55 podróży filozoficznych po świecie podksiężycowym i nadksiężycowym*, Kraków 2020, s. 148–149; Marek Aureliusz, *Rozmyślania*, tłum. M. Reiter, Kęty 2022.

⁷ I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. H. Elzenberg, Warszawa 1984, s. 79.

⁸ Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, tłum. zbiorowe pod red. S. Bełcha, Londyn 1966–1980, t. 11, cz. I, kwestia 83, art. 1–3.

⁹ M. Luter, *O wolności chrześcijanina*, tłum. J. Prokopiuk, Warszawa 1983.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

zmiany wyznania i wyrażania przekonań oraz zakaz przymuszania do ujawniania światopoglądu. Co ważne, wolność ta ma charakter absolutny w aspekcie wewnętrznym (*forum internum*) i może podlegać ograniczeniom jedynie w sferze zewnętrznej ekspresji (*forum externum*)¹¹.

Trybunał Konstytucyjny w analizowanym wyroku z 2 grudnia 2009 r. uznał, że „wolność sumienia obejmuje także prawo do milczenia w sprawach przekonań oraz do braku uczestnictwa w praktykach niezgodnych z przekonaniem jednostki”¹². Interpretacja ta podkreśla znaczenie wolności wewnętrznej jako niezbywalnego prawa człowieka, niezależnego od zmieniających warunków społeczno-politycznych.

W ujęciu międzynarodowym Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 9) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹³ (art. 18) gwarantują wolność myśli, sumienia i religii jako prawa podlegające najszerszej ochronie. Komitet Praw Człowieka ONZ wskazuje, że sfera wewnętrznych przekonań nie może być przedmiotem żadnych ograniczeń ani ingerencji państwowej, nawet w stanie wyjątkowym.

Zarówno koncepcje filozoficzne, jak i uregulowania konstytucyjne i międzynarodowe wskazują, że wolność wewnętrzna ma charakter fundamentalny i nienaruszalny. Jest warunkiem autonomii moralnej, integralności psychicznej i odpowiedzialności etycznej. W dobie technologii, które umożliwiają wgląd w procesy poznawcze jednostki, ochrona tej wolności staje się wyzwaniem zarówno dla prawodawcy, jak i dla współczesnej refleksji humanistycznej.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07, Dz. U. z 2009 r., Nr 210, poz. 1629.

¹² Tamże.

¹³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 [dalej: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych].

Prawo do myśli wobec rozwoju neurotechnologii

Rozwój neurotechnologii stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań dla ochrony prawa do wolności myśli we współczesnym świecie. Technologie umożliwiające monitorowanie, interpretację oraz potencjalne wpływanie na aktywność mózgową jednostki powodują, że dotychczasowa ochrona prawna sfery mentalnej okazuje się niewystarczająca. Tradycyjnie uznawane za nienaruszalne i wewnętrzne prawo do myśli (*freedom of thought*) staje się podatne na ingerencje zewnętrzne, w tym inwigilację neurotechnologiczną i komercjalizację danych neuronalnych¹⁴.

Neurotechnologie, takie jak elektroencefalografia (EEG), funkcjonalny rezonans magnetyczny (fMRI), *brain-computer interfaces* (BCI) czy implanty neuronalne, znajdują już zastosowanie w medycynie, edukacji, wojsku, a nawet marketingu. Choć przynoszą one wymierne korzyści diagnostyczne i terapeutyczne, rodzi się pytanie o granice etyczne i prawne ich stosowania. Nita Farahany zwraca uwagę, że technologie te umożliwiają nie tylko odczyt, ale też wpływ na procesy poznawcze, co stanowi zagrożenie dla autonomii myślenia i prywatności umysłu¹⁵.

Prawo międzynarodowe nie nadąża jeszcze za postępem neurotechnologicznym. Chociaż art. 9 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych chronią wolność myśli, to brak jest jasnych przepisów dotyczących danych neuronalnych oraz neurointerfejsów. Brak precyzyjnych regulacji skutkuje luką prawną, w której prywatne podmioty mogą gromadzić, analizować i wykorzystywać dane pochodzące z aktywności mózgu bez wyraźnej zgody zainteresowanego.

Andrea Lavazza proponuje wprowadzenie tzw. *neuro-rights* – nowej kategorii praw człowieka w erze neurotechnologii. Obej-

¹⁴ P. Iwańczyk, *Neuroprawa – prawne aspekty przeciwdziałania zagrożeniom płynącym z rozwoju neurotechnologii*, „Studia Iuridica” nr 94 (2022), s. 80–91.

¹⁵ N. Farahany, *The Battle for Your Brain*.

mowałyby one m.in. prawo do integralności mentalnej, prawo do tożsamości osobowej, prawo do wolności poznawczej oraz prawo do prywatności neuronalnej¹⁶. Te postulaty, popierane przez wielu bioetyków i filozofów, mają na celu stworzenie międzynarodowych standardów chroniących jednostkę przed nieuprawnionym dostępem i ingerencją w jej umysł.

W literaturze prawniczej pojawiają się głosy na rzecz wprowadzenia zakazu wykorzystywania technologii umożliwiających odczyt lub modyfikację myśli bez dobrowolnej, świadomej i jednoznacznej zgody. Postuluje się także objęcie danych neuronalnych szczególną kategorią danych osobowych, analogiczną do danych biometrycznych czy genetycznych. W tym kontekście szczególne znaczenie ma rozporządzenie RODO, które choć nie odnosi się wprost do neurodanych, może stanowić punkt wyjścia do ich ochrony¹⁷.

Ponadto niektóre państwa, jak Chile, podjęły próby legislacyjnego uregulowania kwestii neuroochrony. W 2021 r. Chile jako pierwszy kraj na świecie zmieniło swoją konstytucję, uznając aktywność mózgową za dane podlegające szczególnej ochronie i wpisując *neuro-rights* do katalogu praw podstawowych¹⁸.

Rzeczony rozwój neurotechnologii rodzi także pytania natury filozoficznej: czy ingerencja w myśli nie narusza istoty ludzkiej autonomii? Czy możliwa jest zgoda na monitorowanie umysłu w sytuacji, gdy jednostka nie jest świadoma zakresu ingerencji? Wyzwania te wymagają pilnych odpowiedzi prawnych, ale tak-

¹⁶ A. Lavazza, R. Giorgi, *Philosophical foundation of the right to mental integrity in the age of neurotechnologies*, s. 1–13.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 1–88, art. 9.

¹⁸ Chile, *Constitución Política de la República*, art. 19 ust. 1, zmienione ustawą nr 21.383 z dnia 25 października 2021 r., *Diario Oficial de la República de Chile*, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158852> [dostęp: 03.07.2025].

że refleksji etycznej i antropologicznej nad granicami poznania i kontroli człowieka przez technologię.

Kwestie własności intelektualnej a przestrzeń wyobraźni

Własność intelektualna, stanowiąca jeden z fundamentów gospodarki opartej na wiedzy, obejmuje ochronę twórczości artystycznej, naukowej i wynalazczej. W dobie intensywnego rozwoju technologii cyfrowych oraz sztucznej inteligencji pojawiają się jednak pytania o granice tej ochrony i jej wpływ na sferę wyobraźni oraz swobodę twórczą. Prawa własności intelektualnej mogą w niektórych przypadkach prowadzić do ograniczenia możliwości eksplorowania i rozwijania idei, które nie zostały jeszcze zmaterializowane lub są wynikiem inspiracji wynikającej z cudzych dzieł.

Wyobraźnia jako fenomen poznawczy i twórczy nie podlega bezpośrednio ochronie prawnoautorskiej, lecz jej rezultaty już tak. Polskie prawo autorskie chroni przejawy działalności twórczej o indywidualnym charakterze, które zostały ustalone w jakiegokolwiek postaci¹⁹. Tymczasem sam proces myślowy, koncepcja lub idea nie są objęte ochroną – co stwarza trudność w kontekście nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja generatywna (np. ChatGPT, DALL-E, Midjourney), które potrafią odwzorowywać i przekształcać ludzką kreatywność.

Wraz z rozwojem narzędzi AI powstaje pytanie: czy twórczość wygenerowana przez algorytm może być traktowana jako efekt pracy wyobraźni? Czy i komu przysługuje prawo do takich treści? W świetle obowiązujących przepisów unijnych i krajowych ochronie może podlegać jedynie utwór stworzony przez człowieka, co potwierdza m.in. orzecznictwo Trybunału Spra-

¹⁹ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. z 1994 r., Nr 24, poz. 83 z późn. zm. [dalej: u.p.a.p.p.], art. 1.

wiedliwości Unii Europejskiej²⁰. Brak osobowego autora wyklucza możliwość przypisania praw autorskich do dzieła stworzonego w pełni automatycznie.

Z jednej strony ochrona prawna dzieł autorskich chroni indywidualną ekspresję twórcy, z drugiej jednak może ograniczać swobodę korzystania z zasobów kultury i ograniczać możliwości kreatywnego remiksowania czy przekształcania istniejących idei. Przykładem mogą być tzw. *copyright trolls* lub nadmierne roszczenia właścicieli praw majątkowych do utworów wykorzystywanych incydentalnie lub inspiracyjnie.

Problem ten ma szczególne znaczenie w edukacji, działalności artystycznej i badawczej. W polskim prawie istnieje mechanizm dozwolonego użytku (np. cytatu artystycznego lub naukowego), jednak jego zakres bywa niejasny i ograniczony. Art. 29 u.p.a.p.p. dopuszcza cytowanie fragmentów utworów w celach naukowych, dydaktycznych lub analitycznych, ale nie obejmuje on wprost inspiracji wyobraźniowej ani kreatywnych reinterpretacji dzieł.

W kontekście AI i twórczości wspomaganej komputerowo potrzebne są nowe ramy prawne, które z jednej strony zabezpieczą prawa twórców, z drugiej zaś nie będą hamowały swobody kreacji i eksperymentu artystycznego. Pojawiają się propozycje wprowadzenia kategorii „domeny wyobraźni” (*imagination commons*), w której treści inspirowane, przekształcone lub wygenerowane z użyciem narzędzi cyfrowych mogłyby być udostępniane w sposób otwarty, przy zachowaniu praw do uznania autorstwa²¹.

Rozwój wyobraźni i wolność twórcza są ściśle związane z wolnością wewnętrzną jednostki. Jej ograniczanie przez nadmierną ochronę prawną może prowadzić do stagnacji kulturowej i technologicznej. Konieczne jest więc wyważenie interesów: ochrona

²⁰ Np. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 16 lipca 2009 r., C-5/08, Infopaq International A/S przeciwko Danske Dagblades Forening, ZOTSIS 2009/7B/I-6569.

²¹ J. Davies, *Sztuczna inteligencja i wyobraźnia*, w: *The Cambridge Handbook of the Imagination*, red. A. Abraham, Cambridge 2020, s. 162–172.

praw autorskich nie może prowadzić do uwięzienia twórczości w reżimie własności, który blokuje twórcze przetwarzanie i indywidualną eksplorację intelektualną.

AI Act – ochrona wolności umysłowej w prawie Unii Europejskiej

W maju 2024 r. Parlament Europejski uchwalił pierwsze w historii kompleksowe rozporządzenie regulujące sztuczną inteligencję – tzw. AI Act (Artificial Intelligence Act)²². Jest to dokument, który ma na celu ustanowienie wspólnych ram prawnych dla rozwoju, wprowadzania do obrotu i stosowania systemów AI w Unii Europejskiej. Regulacja ta obejmuje zarówno aspekty bezpieczeństwa, transparentności i odpowiedzialności, jak też ochronę praw podstawowych, w tym prawa do prywatności, autonomii informacyjnej i wolności myśli.

Zgodnie z art. 1 AI Act celem rozporządzenia jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych, promowanie zaufania społecznego do systemów AI oraz wspieranie innowacyjności w duchu zgodności z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej²³. Już samo to wskazuje na uznanie potencjalnego wpływu AI na prawa człowieka, w tym sferę mentalną i poznawczą jednostki.

AI Act wprowadza system klasyfikacji ryzyka, dzieląc systemy AI na: niedopuszczalne, wysokiego ryzyka, ograniczonego ryzyka i minimalnego ryzyka. Szczególnie istotne z punktu wi-

²² Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), OJ L, 2024/1689 [dalej: AI Act].

²³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 r., Dz. U. UE C.2007.303.1 [dalej: Karta praw podstawowych UE].

dzenia ochrony wolności umysłowej są zakazy dotyczące systemów niedopuszczalnych (art. 5), które obejmują m.in. wykorzystanie podprogowych technik manipulacyjnych oraz AI stosowanej do oceny lub klasyfikacji obywateli (tzw. *social scoring*). Przykładowo zakazane są systemy, które mogą wpływać na podświadomość osoby w celu istotnego zniekształcenia jej zachowania w sposób powodujący szkody fizyczne lub psychiczne.

Choć przepis ten nie posługuje się wprost terminami „wolność myśli” czy „integralność mentalna”, jego praktyczna funkcja wyraźnie zmierza do ochrony autonomii poznawczej jednostki. To podejście znajduje uzasadnienie w literaturze bioetycznej i prawnoczwolniczej – m.in. w pracy Nity Farahany²⁴, która postuluje prawo do swobodnego myślenia jako nowe prawo człowieka w dobie neurotechnologii, oraz w publikacji Silvii Inglese i Andrei Lavazzy²⁵, analizującej zagrożenia dla mentalnej integralności wynikające z rozwoju interfejsów mózg – komputer i algorytmicznych mechanizmów wpływu poznawczego.

Art. 29 AI Act nakłada na użytkowników systemów wysokiego ryzyka obowiązki związane z przejrzystością, monitorowaniem działania systemu oraz informowaniem użytkowników końcowych o naturze interakcji z AI. Przepisy te mają ograniczyć ryzyko manipulacji, dezinformacji i nieświadomego poddania się sugestiom algorytmicznym, co może stanowić zagrożenie dla swobodnego myślenia.

W kontekście systemów wykorzystywanych do detekcji emocji, rozpoznawania twarzy czy predykcji behawioralnej – AI Act wymaga dodatkowych gwarancji, takich jak obowiązek prowadzenia oceny zgodności, analizy ryzyka oraz wdrożenia mechanizmów nadzoru ludzkiego (*human oversight*, art. 14). Te wymogi mają na celu nie tylko zwiększenie bezpieczeństwa, ale także

²⁴ N. Farahany, *The Battle for Your Brain*.

²⁵ S. Inglese, A. Lavazza, *What Should We Do With People Who Cannot or Do Not Want to Be Protected From Neurotechnological Threats?*, „Frontiers in Human Neuroscience” 15 (2021), 703092. <https://doi.org/10.3389/fnhum.2021.703092>

ochronę autonomii jednostki przed nieautoryzowanym profilowaniem mentalnym.

AI Act nie zawiera jednak wyraźnych zapisów odnoszących się do neurotechnologii i danych neuronalnych. Jest to luka, którą coraz częściej wskazują zarówno prawnicy, jak i eksperci ds. technologii, postulując uzupełnienie regulacji o wyraźne odniesienia do tzw. *neuro-rights* i ochrony wolności poznawczej²⁶. Obecne regulacje mogą zatem stanowić fundament ochrony, ale wymagają dalszego rozwinięcia, szczególnie w obszarze interfejsów mózg – komputer i zaawansowanej AI z funkcjami kognitywnymi.

Co istotne, AI Act zawiera odniesienia do Karty praw podstawowych UE jako dokumentu nadrzędnego, co umożliwi interpretację jego przepisów w świetle art. 1 (godność osoby ludzkiej), art. 7 (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego) i art. 8 (ochrona danych osobowych). Oznacza to, że wolność umysłowa może być pośrednio chroniona poprzez wykładnię systemową i prounijną. Trybunał Sprawiedliwości UE może w przyszłości odegrać kluczową rolę w wyznaczaniu granic dopuszczalnej ingerencji AI w autonomię poznawczą obywateli.

AI Act ma wejść w życie etapami – najpóźniej do 2026 r. W międzyczasie Komisja Europejska oraz państwa członkowskie mają obowiązek przygotowania szczegółowych wytycznych wykonawczych, w tym kodeksów dobrych praktyk, które będą interpretowały i doprecyzowywały obowiązki użytkowników i producentów systemów AI. Kluczowe będzie uwzględnienie w tych wytycznych postulatów dotyczących ochrony integralności mentalnej i wolności poznawczej.

W obliczu coraz bardziej zaawansowanych i wszechobecnych systemów AI, AI Act stanowi krok we właściwym kierunku.

²⁶ *Enhancing EU legal frameworks for neurotechnologies: Policy Brief*, Horizon 2020 Project TechEthos, https://www.techethos.eu/wp-content/uploads/2023/03/TECHETHOS-POLICY-BRIEF_Neurotechnologies_for-web.pdf [dostęp: 03.07.2025].

ku, ale nie jest dokumentem ostatecznym. Jego skuteczność zależeć będzie od interpretacji sądowej, implementacji na poziomie krajowym oraz od woli politycznej, by rozwijać ochronę wolności wewnętrznej w epoce cyfrowej.

Propozycje regulacyjne i dylematy filozoficzno-prawne

W kontekście rosnącego wpływu technologii cyfrowych, neurotechnologii i sztucznej inteligencji na sferę poznawczą człowieka coraz pilniejsze staje się opracowanie ram regulacyjnych uwzględniających ochronę wolności wewnętrznej. Dotychczasowe regulacje, choć częściowo adresują kwestie prywatności i danych osobowych, nie obejmują wprost sfery mentalnej – myśli, wyobraźni, emocji czy marzeń. Tymczasem to właśnie te elementy konstytuują ludzką tożsamość i autonomię, stanowiąc podstawę wolności jednostki.

Jedną z najważniejszych propozycji regulacyjnych odnoszących się do etycznych konsekwencji neurotechnologii jest koncepcja tzw. neuro-praw (*neuro-rights*), które mają chronić mentalną integralność jednostki w obliczu coraz głębszej integracji mózgu z technologią cyfrową. Pojęcie to zostało szczegółowo opracowane w artykule Rafaela Yuste, Sary Goering, Blaise’a Agüera y Arcas i in. opublikowanym w czasopiśmie *Nature*, w którym autorzy wskazują cztery priorytety etyczne w projektowaniu neurotechnologii i AI: prawo do prywatności neuronalnej, prawo do tożsamości osobowej, prawo do wolności poznawczej oraz prawo do integralności mentalnej²⁷.

Podobne postulaty odnajdziemy w publikacji Silvii Inglese i Andrei Lavazzy, które ukazują bardziej zniuansowaną debatę nad granicami ochrony przed zagrożeniami neurotechnolo-

²⁷ R. Yuste, S. Goering, B. Agüera y Arcas, i in., *Four ethical priorities for neurotechnologies and AI*, „Nature” 551 (2017), s. 159–163. <https://doi.org/10.1038/551159a> [dostęp: 03.07.2025].

gicznymi. Autorzy zwracają uwagę, że nowe technologie stwarzają konieczność międzynarodowej konwencji, która nie tylko zagwarantuje wspomniane prawa, ale także uwzględni przypadki osób, które dobrowolnie rezygnują z ochrony lub łączą swój umysł z interfejsami cyfrowymi, stając się uczestnikami procesów posthumanistycznych. Taki rozwój sytuacji podważa tradycyjne rozumienie autonomii i wolności jednostki, dlatego debata ta jest kluczowa dla przyszłości regulacji technologii ingerujących w sferę neuronalną²⁸.

Ich implementacja wymagałaby zarówno zmian konstytucyjnych (jak w przypadku Chile), jak i opracowania nowych aktów prawa międzynarodowego.

Równolegle pojawiają się inicjatywy legislacyjne mające na celu ochronę danych neuronalnych jako szczególnej kategorii danych osobowych. Postuluje się objęcie ich szczególnymi gwarancjami, podobnymi do ochrony danych biometrycznych czy genetycznych w ramach RODO. Konieczne byłoby zdefiniowanie danych neuronalnych jako informacji dotyczących aktywności mózgu umożliwiającej rekonstrukcję stanów poznawczych jednostki, a tym samym ich potencjalne wykorzystanie do profilowania, predykcji zachowań lub manipulacji poznawczej²⁹.

Na poziomie filozoficznym pojawiają się pytania o granice wolności jednostki w obliczu technologii, które mogą wpływać na jej myśli i decyzje. Czy wolność wewnętrzna powinna być rozumiana jako absolutna, nienaruszalna sfera, czy też dopuszczalne są wyjątki np. w celach terapeutycznych, bezpieczeństwa publicznego czy optymalizacji procesów edukacyjnych? Debata ta toczy się między podejściem libertariańskim (broniącym nieograniczonej autonomii poznawczej), a ujęciem paternalistycznym, dopuszczającym ingerencje za zgodą lub w interesie jednostki.

²⁸ S. Inglese, A. Lavazza, *What Should We Do With People Who Cannot or Do Not Want to Be Protected From Neurotechnological Threats?*

²⁹ N. Farahany, *The Battle for Your Brain*.

Problemem etycznym jest również kwestia zgody: czy możliwa jest w pełni świadoma zgoda na interwencję w myśli, skoro sama technologia może wpływać na proces decyzyjny? W literaturze bioetycznej podnosi się, że zgoda w takich przypadkach powinna być nie tylko uprzednia, ale też ciągła, odwoływalna i warunkowa, z uwzględnieniem potencjalnych skutków długofalowych³⁰.

Z drugiej strony, całkowity zakaz stosowania neurotechnologii czy zaawansowanych systemów AI w sferze poznawczej mógłby prowadzić do zahamowania innowacji oraz ograniczenia rozwoju nauki i medycyny. Dlatego coraz częściej postuluje się przyjęcie zasady proporcjonalności i oceny ryzyka: interwencje dopuszczalne byłyby jedynie w jasno określonych celach, przy zachowaniu przejrzystości działania technologii oraz skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli.

W debacie nad przyszłością regulacji pojawiają się także postulaty stworzenia międzynarodowej konwencji o ochronie wolności poznawczej i integralności mentalnej³¹. Dokument taki mógłby stanowić odpowiednik Konwencji bioetycznej (Konwencji z Oviedo)³² i byłby instrumentem ochrony jednostki przed nadużyciami państw i korporacji technologicznych. Jego przyjęcie wymagałoby jednak konsensusu politycznego i filozoficznego co do zakresu i definicji wolności umysłowej.

Podsumowując, propozycje regulacyjne w zakresie ochrony wolności wewnętrznej napotykają na szereg dylematów filo-

³⁰ J. Clausen, N. Levy, *Big data and brain privacy: Challenges to consent and autonomy in neuroscience research*, „Neuroscience & Biobehavioral Reviews” 125 (2021), s. 493–501.

³¹ P. Sommaggio, M. Mazzocca, A. Gerola, i in., *Cognitive liberty: A first step towards a human neuro-rights declaration*, „BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto” 3 (2017), s. 27–36.

³² Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny (Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie) przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 19 listopada 1996 r., https://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/ets164polish.pdf [dostęp: 28.06.2025].

zoficzno-prawnych: jak pogodzić wolność z bezpieczeństwem, innowację z etyką, prywatność z dostępem do technologii. Wyzwania te wymagają współpracy interdyscyplinarnej – prawników, filozofów, inżynierów i bioetyków – w celu wypracowania spójnych, humanistycznych i skutecznych mechanizmów ochrony wolności umysłowej w epoce cyfrowej.

Zakończenie

Współczesna epoka cyfrowa przynosi nie tylko niespotykany dotąd rozwój technologiczny, lecz także fundamentalne wyzwania dla praw człowieka, w szczególności dla wolności wewnętrznej – prawa do myśli, marzeń i wyobraźni. Artykuł wykazał, że klasyczne ujęcia tej wolności, obecne zarówno w filozofii, jak i w konstytucyjnych systemach prawnych, nie są już wystarczające wobec zagrożeń wynikających z rozwoju neurotechnologii i sztucznej inteligencji.

W analizie przedstawiono wielowymiarowe podejście do ochrony sfery mentalnej jednostki: od konstytucyjnych gwarancji wolności sumienia, przez zagrożenia wynikające z technologii odczytujących aktywność mózgową, po dylematy związane z własnością intelektualną i regulacjami prawnymi UE (AI Act). Pokazano, że mimo istniejących ram prawnych, ochrona wolności umysłowej wciąż pozostaje fragmentaryczna i wymaga nowego podejścia legislacyjnego.

Rozważania zakończono omówieniem propozycji regulacyjnych (takich jak *neuro-rights* czy międzynarodowe konwencje) oraz filozoficznych napięć między wolnością a bezpieczeństwem, innowacyjnością a etyką. Postulowano konieczność współpracy interdyscyplinarnej i rozwoju doktryny prawno-człowieczej, uwzględniającej realia XXI w.

Ostatecznie, wolność wewnętrzna powinna być traktowana nie tylko jako prawo jednostki, ale jako fundament demokra-

tycznego społeczeństwa, które pragnie zachować humanistyczny wymiar w obliczu technologicznej transformacji.

Bibliografia

Źródła prawa

- Chile, *Constitución Política de la República*, art. 19 ust. 1, zmienione ustawą nr 21.383 z dnia 25 października 2021 r., *Diario Oficial de la República de Chile*, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158852> [dostęp: 03.07.2025].
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 r., Dz. U. UE C.2007.303.1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny (Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie) przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 19 listopada 1996 r., https://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/ets164polish.pdf [dostęp: 28.06.2025].
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.
- Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), OJ L, 2024/1689.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 1–88.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. z 1994 r., Nr 24, poz. 83 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07, Dz. U. z 2009 r., Nr 210, poz. 1629.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 16 lipca 2009 r., C-5/08, Infopaq International A/S przeciwko Danske Dagblades Forening, ZOTSis 2009/7B/I-6569.

Literatura

Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Warszawa 2007.

Clausen J., Levy N., *Big data and brain privacy: Challenges to consent and autonomy in neuroscience research*, „Neuroscience & Biobehavioral Reviews” 125 (2021), s. 493–501.

Davies J., *Sztuczna inteligencja i wyobraźnia*, w: *The Cambridge Handbook of the Imagination*, red. A. Abraham, Cambridge 2020, s. 162–172.

Enhancing EU legal frameworks for neurotechnologies: Policy Brief, Horizon 2020 Project TechEthos, https://www.techethos.eu/wp-content/uploads/2023/03/TECHETHOS-POLICY-BRIEF_Neurotechnologies_for-web.pdf [dostęp: 03.07.2025].

Epiktet, *Encheiridion*, tłum. L. Joachimowicz, w: *Sokrates i syreny. 55 podróży filozoficznych po świecie podksiężycowym i nadksiężycowym*, Kraków 2020, s. 148–149.

Farahany N., *The Battle for Your Brain. Defending the Right to Think Freely in the Age of Neurotechnology*, New York 2023.

Inglese S., Lavazza A., *What Should We Do With People Who Cannot or Do Not Want to Be Protected From Neurotechnological Threats?*, „Frontiers in Human Neuroscience” 15 (2021), 703092, s. 1–6. <https://doi.org/10.3389/fnhum.2021.703092>

Iwańczyk P., *Neuroprawa – prawne aspekty przeciwdziałania zagrożeniom płynącym z rozwoju neurotechnologii*, „Studia Iuridica” nr 94 (2022), s. 80–91.

Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przeł. H. Elzenberg, Warszawa 1984.

Lavazza A., Giorgi R., *Philosophical foundation of the right to mental integrity in the age of neurotechnologies*, „Neuroethics” 16 (2023), nr 1, art. 10, s. 1–13. <https://doi.org/10.1007/s12152-023-09517-2>

Luter M., *O wolności chrześcijanina*, tłum. J. Prokopiuk, Warszawa 1983.

- Marek Aureliusz, *Rozmyślania*, tłum. M. Reiter, Kęty 2022.
- Platon, *Państwo*, tłum. W. Witwicki, Warszawa 2008.
- Sommaggio P., Mazzocca M., Gerola A., i in., *Cognitive liberty: A first step towards a human neuro-rights declaration*, „BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto” 3 (2017), s. 27–45.
- Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna*, tłum. zbiorowe pod red. S. Bełcha, Londyn 1966–1980.
- Yuste R., Goering S., Agüera y Arcas B., i in., *Four ethical priorities for neurotechnologies and AI*, „Nature” 551 (2017), s. 159–163. <https://doi.org/10.1038/551159a> [dostęp: 03.07.2025].

Adrian Jurkiewicz*

Organizacja pracy zdalnej a jej wpływ na zdrowie psychiczne i fizyczne zatrudnionych pracowników

The Organization of Remote Work and Its Impact
on the Mental and Physical Health
of Employees

Abstrakt

Artykuł analizuje wpływ pracy zdalnej na zdrowie psychiczne i fizyczne pracowników w kontekście dynamicznych zmian na rynku pracy wywołanych pandemią COVID-19. Wskazuje na ewolucję pracy zdalnej, od rozwiązania kryzysowego do trwałego systemu pracy. Przedstawiono obowiązujące regulacje prawne dotyczące pracy zdalnej w Polsce, w tym nowelizację Kodeksu pracy oraz omówiono organizacyjne i technologiczne warunki jej efektywnego wdrażania. Oparto się również na badaniach, które były przeprowadzone na arenie międzynarodowej po wystąpieniu pandemii COVID-19.

W artykule omówiono zagrożenia fizyczne oraz psychiczne, jakie mogą towarzyszyć pracy zdalnej. Wskazano również konkretne działania, jakie mogą podejmować pracodawcy w celu ochrony zdrowia swoich pracowników. Wskazano działania ustawowe od zapewnienia ergo-

* Adrian Jurkiewicz, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, Polska; e-mail: ajurkiewicz@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0002-9988-2834>.

nomii stanowiska pracy po wsparcie fizyczne i psychiczne po kulturę work-life balance.

Artykuł podkreśla, że rozwój pracy zdalnej wymaga bardzo szerokiego podejścia do zdrowia pracownika oraz woli współpracy pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Wnioski wskazują, że praca zdalna niesie za sobą wiele korzyści dla pracownika, ale także wiąże się z ogromnym ryzykiem zagrożenia zdrowia fizycznego i psychicznego, które musi być odpowiednio zarządzane.

Słowa kluczowe

praca zdalna, zdrowie fizyczne, zdrowie psychiczne, ergonomia, pandemia COVID-19

Abstract

This article analyses the impact of remote work on employees' mental and physical health in the context of dynamic changes in the labour market caused by the COVID-19 pandemic. It highlights the evolution of remote work, from a crisis-driven solution to a permanent model of employment. The paper presents the current legal regulations regarding remote work in Poland, including the amendment to the Labour Code, and discusses the organisational and technological conditions necessary for its effective implementation. It also draws upon international research conducted following the outbreak of the COVID-19 pandemic.

The article outlines both the physical and psychological risks associated with remote work. It also identifies specific measures that employers can adopt to safeguard the health of their employees – from statutory obligations concerning ergonomic workstation setups to physical and mental health support, as well as promoting a culture of work-life balance.

The article emphasises that the development of remote work requires a comprehensive approach to employee well-being and a willingness to foster cooperation between employers and employees. The conclusions indicate that while remote work offers numerous benefits for employees, it is also associated with significant risks to their physical and mental health, which must be effectively managed.

Keywords

remote work, physical health, mental health, ergonomics, COVID-19 pandemic

Wprowadzenie

Artykuł skupia się na analizie wpływu pracy zdalnej na zdrowie psychiczne i fizyczne pracowników. Od 2020 r. obserwujemy dynamiczny rozwój wykonywania pracy zdalnej. Praca zdalna nabrała szczególnego znaczenia w dobie wystąpienia pandemii COVID-19, kiedy to wielu pracodawców zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego stanęło przed ogromnym wyzwaniem związanym z koniecznością nagłego przestawienia się z formy pracy tradycyjnej/stacjonarnej, tj. pracy w siedzibie pracodawcy lub do niego należących oddziałów – na model pracy poza tradycyjnym/stacjonarnym miejscem zatrudnienia z koniecznością wykorzystania narzędzi do komunikacji elektronicznej. Co prawda praca poza miejscem, gdzie znajdowały się stacjonarne biura pracodawcy była już znana i stosowana jako telepraca, ale dopiero wystąpienie pandemii COVID-19 spowodowało jej rozwój i upowszechnienie. Konieczność wykonywania pracy zdalnej wpłynęła również w sposób niewspółmierny na rozwój technologii cyfrowych umożliwiających świadczenie pracy z dowolnego miejsca na świecie. Wraz z większym upowszechnieniem wykonywania pracy zdalnej i jej rozwojem pojawia się coraz więcej pytań o wpływ wykonywanej pracy zdalnej na zdrowie psychiczne, jak i fizyczne pracowników. Z jednej strony praca zdalna oferuje pracownikom wiele korzyści, jak m.in. większą elastyczność pracy, możliwość pogodzenia życia zawodowego z prywatnym, oszczędność czasu na dojazdy i powroty z pracy oraz ograniczenie kosztów dojazdu do pracy.

Z drugiej jednak strony, może prowadzić do pojawienia się różnych negatywnych skutków, jak m.in. pogorszenie relacji

społecznych (zarówno tych pomiędzy pracownikami danego pracodawcy, jak i relacji ze znajomymi), odczuwania izolacji, odczuwania zaburzeń związanych z rytmem dnia (zatarcie granicy pomiędzy pracą a życiem prywatnym), zwiększeniem stresu czy nawet pojawieniem się problemów zdrowotnych wynikających z niewłaściwych warunków, jakie występują w miejscu wykonywania pracy zdalnej. Dostrzegając te negatywne konsekwencje można uznać, że praca zdalna, wbrew temu, co zakładano, nie zawsze oznacza równowagę i komfort.

Artykuł został podzielony na kilka części, gdzie pierwsza część koncentrować się będzie na definicji oraz organizacji pracy zdalnej, a także na jej roli we współczesnym rynku pracy. Następnie zostaną omówione zagrożenia pracy zdalnej fizyczne, jak i psychiczne. Dalsza część została poświęcona ochronie zdrowia pracowników wykonujących pracę zdalną. Na zakończenie zostały przedstawione wnioski oraz podsumowanie, w którym zsyntetyzowano główne wnioski oraz zalecenia.

Artykuł ma charakter poglądowy, opierający się na dostępnej literaturze naukowej, doświadczeniu zawodowym Autora, raportach branżowych oraz danych statystycznych dostępnych na stronach takich instytucji, jak: GUS, WHO, Eurostat, Ministerstwo Zdrowia.

Organizacja pracy zdalnej

Praca zdalna jest formą organizacji pracy, w której pracownik wykonuje swoją pracę poza miejscem zatrudnienia. Najczęściej pracownik wykonuje pracę zdalną po akceptacji przez pracodawcę ze swojego miejsca zamieszkania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami pracownik może za zgodą pracodawcy wykonywać ją również z innych lokalizacji umożliwiających dostęp do niezbędnych narzędzi teleinformatycznych. Kluczowym elementem umożliwiającym wykonywanie pracy zdalnej jest

zastosowanie technologii komunikacyjnych, które pozwalają na zdalne realizowanie zadań zleconych pracownikowi, a także zapewniają możliwość komunikacji na linii pracodawca – pracownik. Istotną rolę odgrywa również dostęp do narzędzi technicznych umożliwiających wykonywanie pracy poprzez realizowanie zleconych przez przełożonych zadań oraz przeprowadzenie weryfikacji efektów wykonanej pracy.

Praca zdalna w polskim systemie prawnym została wprowadzona po raz pierwszy w celu przeciwdziałania COVID-19 tzw. specustawą w art. 3 i tylko z tej przyczyny pracodawca mógł wydać pracownikowi, co do zasady, wiążące polecenie wykonywania pracy zdalnej na określony czas¹. Natomiast samo pojęcie pracy zdalnej zostało zdefiniowane stosunkowo późno, gdyż dopiero w wyniku zmian w Kodeksie pracy wprowadzonych 7 kwietnia 2023 r., gdzie zgodnie z art. 67¹⁸ Kodeksu pracy, praca może być wykonywana całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i każdorazowo uzgodnionym z pracodawcą, w tym pod adresem zamieszkania pracownika, w szczególności z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość². Organizacja pracy zdalnej w dużej mierze zależy zatem, na podstawie obecnych uregulowań prawnych, od decyzji pracodawcy – to pracodawca decyduje, w jakim stopniu praca zdalna zostanie wprowadzona (czy zdalnie będzie to jeden dzień w tygodniu, czy więcej – taki rodzaj pracy nazywamy potocznie pracą hybrydową).

Aby praca zdalna była efektywna konieczne jest spełnienie szeregu warunków organizacyjnych, które umożliwią jej wykonywanie. Po pierwsze konieczne jest zapewnienie odpowiednich narzędzi do pracy pracownikowi, jak: komputer/laptop, telefon

¹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi, Dz. U. z 2020 r., poz. 374.

² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 2025 r., poz. 277 [dalej: k.p.].

komórkowy, oprogramowanie, dostęp do adresu e-mail i dysku wspólnego z pulpitem zdalnym, dostęp do Internetu, a także wsparcia technicznego. Po drugie, niezbędne są klarowne procedury komunikacyjne i kontrolne, które zapobiegać mają dezorganizacji pracy. Po trzecie, istotne jest stworzenie warunków psychofizycznych umożliwiających pracownikowi efektywne wykonywanie pracy, na co wpływ ma dostosowanie stanowiska pracy w miejscu jej wykonywania, m.in. z zasadami ergonomii³.

Zarządzanie pracownikami świadczącymi pracę zdalną wymaga od przełożonych nowych kompetencji w zakresie umiejętności zarządzania przez komunikatory i bez bezpośredniego nadzoru nad pracownikiem. Badania wykazują, że najczęstsze trudności wynikają z braku synchronizacji komunikacji, na rozmyciu granic między pracą a życiem prywatnym, na braku kontroli nad czasem pracy oraz na problemach, gdzie 45%. Z badanych deklaruje stres przez większość dnia, 27% doświadcza samotności, a 30% mówi o smutku towarzyszącym codziennej pracy, co przekłada się na utrzymanie motywacji, skupienia i zaangażowania pracowników⁴. Taka sytuacja wymagała, aby pracodawcy dla kadry zarządzającej wprowadzili szkolenia podnoszące ich zdolności zarówno komunikacyjne, jak i zarządcze. Coraz więcej organizacji również decyduje się na wdrożenie dedykowanych polityk pracy zdalnej, aby pracownicy mogli w sposób bardziej zrozumiały się komunikować, a także rozliczać z wykonanej pracy.

³ M. Wojsznis, *Ergonomia – ocena stanowisk pracy*, Poznań 2018, s. 33–51.

⁴ Gallup, *State of the Global Workplace*, <https://www.gallup.com/workplace/349484/state-of-the-global-workplace.aspx> [dostęp: 07.07.2025].

Praca zdalna jako istotny trend w rozwoju sposobu świadczenia pracy

Praca zdalna to obecnie już nie tylko tymczasowe rozwiązanie wymuszone nagłą sytuacją związaną ze światową pandemią COVID-19, aby chronić zdrowie pracowników, ale trwały trend, który wpisał się na stałe w transformację rynku pracy. W raporcie zaprezentowanym przez Eurofound z 2021 r. wskazano, że po pandemii 78% pracowników, którzy przeszli na model zdalny, chciałoby kontynuować swoją pracę w tej formie przynajmniej częściowo⁵. Z kolei dane z przeprowadzonych badań przez OECD z 2022 r. wskazują, że odsetek osób pracujących zdalnie wzrósł w wielu krajach nawet o ponad 30 punktów procentowych w porównaniu do lat 2018–2019⁶. Dane te wskazują, że forma pracy zdalnej w porównaniu do czasów przed wystąpieniem pandemii COVID-19 zaczęła przybierać na znaczeniu i na trwałe wpisywać się w kulturę pracy.

W Polsce, jak wynika z raportu GUS, w 2022 r. praca zdalna była stosowana przez 3,4% zatrudnionych (przy czym stanowi to udział osób, które w końcu grudnia 2022 r. pracowały zdalnie w związku z sytuacją epidemiczną w ogólnej liczbie pracujących), przy czym w sektorze takich usług jak – informacja i komunikacja oraz administracja odsetek ten sięgał nawet 30%⁷. Analizując obecnie dostępne oferty pracy pojawiające się na wielu portalach pracy, jak i na stronach Szefa Służby Cywilnej w administracji,

⁵ D. Ahrendt, M. Mascherini, S. Nivakoski, i in., *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2021/living-working-and-covid-19-update-april-2021-mental-health-and-trust-decline> [dostęp: 07.07.2025].

⁶ OECD, *Remote Working and the Future of Work*, <https://www.oecd.org/> [dostęp: 07.07.2025].

⁷ GUS, *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w czwartym kwartale 2022 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wpływ-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-czwartym-kwartale-2022-roku,4,12.html> [dostęp: 07.07.2025].

można dostrzec, iż dalej utrzymuje się wysoki trend oferowania pracy zdalnej. Pokazuje to doskonale, że praca zdalna stała się ważnym elementem polityki zatrudnieniowej – kandydaci poszukujący pracy coraz częściej oczekują elastyczności pracy. Warto jednak podkreślić, że nie wszystkie zawody dają możliwość skorzystania z pracy zdalnej. Jak pokazuje raport Fundacji Digital Poland, dostęp do pracy zdalnej jest silnie zróżnicowany klasowo, branżowo i regionalnie. Największe możliwości pracy zdalnej mają pracownicy sektora usług profesjonalnych i IT – a mniejsze osoby zatrudnione w przemyśle, gastronomii, handlu detalicznym czy opiece zdrowotnej⁸.

Fizyczne zagrożenia związane z pracą zdalną

Praca zdalna często postrzegana jest jako forma pracy mniej obciążającej fizycznie organizm pracownika, chociaż w gruncie rzeczy wiąże się z szeregiem zagrożeń zdrowotnych wynikających z błędnie przygotowanego środowiska pracy. Brak dostosowania miejsca pracy do przepisów dotyczących ergonomii czy brak ruchu na wielu pracowników oddziałują w sposób bardzo szkodliwy na zdrowie fizyczne. Problem ten stał się szczególnie widoczny w okresie pandemii, kiedy znaczna część pracowników przeniosła się praktycznie z dnia na dzień do pracy w warunkach domowych, często nieprzygotowanych do codziennej eksploatacji zawodowej. Jak wynika z międzynarodowego badania przeprowadzonego na zlecenie firmy Fellowes, to Polacy najczęściej zmagają się z licznymi problemami związanymi z brakiem wygodnego miejsca do pracy zdalnej – do najczęściej wskazywanych problemów zaliczono zmęczenie oczu (61%), bóle pleców

⁸ OCED, *Telework before the COVID-19 pandemic: Trends and drivers of differences across the EU*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/01/telework-before-the-covid-19-pandemic_e114e703/d5e42dd1-en.pdf [dostęp: 07.07.2025].

(56%) oraz bóle głowy (51%)⁹. Do głównych przyczyn, które wywołały te problemy zdrowotne, trzeba zaliczyć przede wszystkim długotrwałe przebywanie w pozycji siedzącej – wielu pracowników wykonujących pracę zdalną nie wstaje, aby się przemieścić w celu rozprostowania. Pracując stacjonarnie, pracownicy często zamiast dzwonić do drugiego pracownika, przemieszczali się do niego, co miało pozytywny wpływ na mięśnie i kończyny. Za kolejną przyczynę można uznać korzystanie z niewłaściwego fotela lub w ogóle pracowanie z kanapy lub innego wydawałoby się wygodniejszego miejsca do siedzenia – takie rozwiązanie pracując z domu wielu pracowników wybierało jako bardziej komfortowe, a w gruncie rzeczy wpływało to bardzo negatywnie na stan fizyczny układu mięśniowo-szkieletowego. Ponadto brak ergonomicznego stanowiska pracy sprzyja również rozwojowi takich dolegliwości, jak: pogorszający się wzrok, zespół cieśni nadgarstka czy ból karku, głowy i pleców.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia oraz WHO zwracają uwagę, że długie godziny spędzone przed ekranem, bez przerwy i odpowiednich warunków oświetleniowych, mogą prowadzić do chronicznego zmęczenia wzroku i tzw. syndromu widzenia komputerowego¹⁰. Badania przeprowadzone przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego wskazały, że osoby pracujące zdalnie wykonują średnio do 35% mniej kroków dziennie niż osoby pracujące stacjonarnie¹¹. Aktywność fizyczna ma ogromny wpływ na stan naszego zdrowia, ograniczenie aż do 35% dziennej ilości kroków i siedzący tryb życia sprzyjają rozwojowi wielu chorób. Według Światowej Organizacji Zdrowia brak aktywności

⁹ A. Cieślak-Wróblewska, *Praca zdalna kończy się bólem pleców. Polska wypada najgorzej*, https://www.rp.pl/praca/art308531-praca-zdalna-konczy-sie-bolem-plecow-polska-wypada-najgorzej?utm_source [dostęp: 07.07.2025].

¹⁰ J. de Kok, P. Vroonhof, J. Snijders, i in., *Work-related MSDs: prevalence, costs and demographics in the UE*, https://osha.europa.eu/sites/default/files/Work_related_MSDs_prevalence_costs_and_demographics_in_EU_summary.pdf?utm_source [dostęp: 07.07.2025].

¹¹ Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – PZH, *Aktywność fizyczna Polaków w czasie pandemii COVID-19*, Warszawa 2021.

fizycznej stanowi czwarty najważniejszy czynnik ryzyka zgonu na świecie¹².

Praca zdalna może mieć również ogromny wpływ na rytm dobowy pracowników i ich jakość snu. W badaniu przeprowadzonym pośród 1200 polskich pracowników zdalnych w 2021 r. aż 41% badanych zadeklarowało pogorszenie jakości snu w porównaniu do okresu przed pandemią¹³. Niniejsze dane wskazują, że zaburzenia rytmu dnia, rozmycie granicy między życiem zawodowym a prywatnym oraz częste wykonywanie pracy w godzinach wieczornych wpływają negatywnie na funkcjonowanie pracowników.

Mimo obowiązujących przepisów uzależniających dopuszczenie pracownika do wykonywania pracy zdalnej od spełnienia odpowiednich warunków do wykonywania pracy zdalnej przez pracownika, wielu z nich tych warunków nie posiada, co przekłada się na ich stan zdrowia fizycznego.

Psychiczne zagrożenia związane z pracą zdalną

Praca zdalna, mimo wielu korzyści, niesie również za sobą ryzyka w obszarze zdrowia psychicznego pracowników. Wystąpienie pandemii wymusiło społeczną izolację, nastąpiło rozmycie granicy pomiędzy życiem prywatnym a zawodowym, pojawiły się problemy związane z samodyscypliną i organizacją czasu pracy, a nawet odczucia pracowników przebywania poza zespołem. Te czynniki niewątpliwie nie wpływały i obecnie nie wpływają pozytywnie na stan psychiczny pracowników wykonujących pracę zdalnie. W badaniu dokonanym przez firmę Qualtrics i przytoczonym w artykule *Modele pracy w nowej (nie)normalności* wskazano, iż niemal 66% respondentów wykonujących pracę zdalną

¹² World Health Organization, *Physical inactivity: a global public health problem*, 2020.

¹³ M. Król, *Wpływ pracy zdalnej na jakość snu pracowników w Polsce*, „Medycyna Pracy” t. 72, nr 3 (2021), s. 185–192.

zadeklarowało wzrost poczucia stresu w porównaniu do czasu pracy stacjonarnej – warto podkreślić, że współczynnik u uczących się zdalnie dzieci wyniósł prawie 80%¹⁴. Czynniki stresogenne, jakie najczęściej mogą występować u pracowników, to zapewne te związane z ciągłą dostępnością *online* – pracownicy mogą uważać, że ich niedostępność nieustanna przed komputerem może spowodować błędny odbiór wykonywanej przez nich pracy przez przełożonych. Ważnym czynnikiem może być również niepewność co do oceny wykonanej przez nich pracy oraz nadmierna liczba komunikatów elektronicznych. Praca zdalna spowodowała, że pracownicy otrzymują zwiększoną ilość wiadomości, gdyż komunikaty kierowane bezpośrednio w pracy stacjonarnej zostały zastąpione komunikatami cyfrowymi.

Kolejnym istotnym zagrożeniem jest wypalenie zawodowe, czyli stan fizycznego, emocjonalnego i mentalnego wyczerpania spowodowanego długotrwałym stresem zawodowym. Podczas wykonywania pracy zdalnie istnieje zwiększone ryzyko, iż symptomy wypalenia mogą rozwijać się szybciej u pracowników. Wpływ na to może mieć wiele czynników, od braku wsparcia społecznego przez brak rutynowych przerw aż po brak ruchu i integracji. Według raportu Microsoft Work Trend Index aż 54% pracowników zdalnych czuło się przepracowanych lub wypalonych po roku pracy w trybie *home office*¹⁵. Jak wskazują badania WHO, osoby pracujące zdalnie przez więcej niż 3 dni w tygodniu są bardziej narażone na objawy depresyjne i osamotnienie niż osoby pracujące w trybie hybrydowym czy też stacjonarnym¹⁶. Objawy depresyjne i osamotnienie wskazuje, że izolacja społeczna stanowi ogromny czynnik ryzyka zagro-

¹⁴ E. Jarczeńska-Gerc, M. Filiciak, B. Brach, *Modele pracy w nowej (nie)normalności. Co już wiemy o pracy poza biurem?*, Warszawa 2021.

¹⁵ Microsoft, *Work Trend Index 2021: The Next Great Disruption is Hybrid Work – Are We Ready?*, https://riskcue.id/uploads/ebook/20210716063756-2021-07-16ebook063743.pdf?utm_source [dostęp: 07.07.2025].

¹⁶ Światowa Organizacja Zdrowia, *Zdrowie psychiczne i funkcjonowanie psychospołeczne podczas pandemii COVID-19*, 18 marca 2020, https://iris.who.int/handle/10665/331808?utm_source [dostęp: 07.07.2025].

żenia przemęczenia psychicznego pracownika. Długotrwała praca bez fizycznego kontaktu z innymi ludźmi może prowadzić do pogorszenia nastroju, obniżenia motywacji czy też ograniczania do minimum kontaktów, nawet tych okazjonalnych, co w dalszej kolejności może prowadzić do lęku, a nawet depresji. Nie bez znaczenia pozostają w tym wszystkim zaburzenia równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym (często określane zwrotem *work life balance*). Praca zdalna wykonywana w miejscu zamieszkania bądź innym zadeklarowanym miejscu daje możliwość elastyczności, ale też często prowadzi do wydłużenia czasu pracy i wykonywaniu pracy poza standardowymi godzinami pracy. Z przeprowadzonych w 2021 r. badań firmy Gallup wynika, że aż 62% pracowników zdalnych w USA deklarowało wykonywanie zadań po godzinach pracy, a aż 48% miało trudności z utrzymaniem regularnego rytmu dnia¹⁷. Ponadto pracownik wykonujący pracę stacjonarnie ma większą motywację, aby ją zakończyć punktualnie poprzez uzależnienie np. od rozkładu jazdy komunikacji publicznej – przy wykonywaniu pracy zdalnej pracownik wydaje się bardziej skłonny przekraczać granice czasu pracy, do jakiego jest zobligowany.

Jak dbać o zdrowie psychiczne i fizyczne pracowników na pracy zdalnej?

Pracodawcy, aby minimalizować negatywne skutki pracy zdalnej, winni rozważyć wdrożenie kompleksowych działań mających na względzie zadbanie o zdrowie fizyczne, jak i psychiczne swoich pracowników. Utrzymanie zdrowia fizycznego oraz psychicznego wymaga wielopłaszczyznowego podejścia, na które składać się powinny rozwiązania przede wszystkim organizacyjne, edukacyjne, techniczne i profilaktyczne.

¹⁷ L. Saad, B. Wigert, *Remote Work Persisting and Trending Permanent*, <https://news.gallup.com/poll/355907/remote-work-persisting-trending-permanent.aspx> [dostęp: 07.07.2025].

Przede wszystkim podstawą przeciwdziałania podstawowym dolegliwościom fizycznym jest zapewnienie pracownikom ergonomicznych stanowisk pracy. Zgodnie z Kodeksem pracy pracodawcy są zobowiązani do oceny ryzyka zawodowego pracownika także w zakresie pracy zdalnej. W myśl art. 67³¹ k.p. po stronie pracodawcy nie leży urządzenie stanowiska pracy na pracy zdalnej – to po stronie pracownika leży poświadczenie, że jego warunki mieszkaniowe pozwalają na spełnienie wymagań związanych z ergonomią stanowiska pracy, tj. posiadanie odpowiedniego fotela, biurka dostosowanego do odpowiedniej wysokości, ustawienia w sposób prawidłowy ekranu monitora oraz zadbanie o naturalne i sztuczne oświetlenie. Wielu pracodawców zwraca uwagę na te ważne aspekty i w swoich programach oferuje pracownikom, mimo braku obowiązku, wyposażenie stanowiska pracy zdalnej. Do takich pracodawców można zaliczyć takie firmy jak dawny Twitter (obecny X) oraz Google, którzy swoim pracownikom zaoferowali dodatkowe granty na organizację biura domowego¹⁸.

Pracodawcy w swoich programach dla pracowników zalecają regularną aktywność fizyczną oraz systematyczne przerwy podczas pracy zdalnej. Zarówno WHO, jak i polskie Ministerstwo Zdrowia zalecają regularne przerwy (kilkuminutowe) w pracy przy komputerze po każdej godzinie pracy¹⁹. Regularne przerwy oraz aktywność fizyczna poprawia krążenie, redukuje napięcie mięśniowe i wspiera zdrowie psychiczne. Z badań przeprowadzonych przez Deloitte wynika, że firmy inwestujące w zdrowie psychiczne pracowników obserwują wzrost produktywności i lojalności pracowników²⁰. Inwestowanie we wspar-

¹⁸ S.H. Schwartz, *Flexible Workplaces and Health: Google and Twitter Case Study*, „Harvard Business Review” 2021.

¹⁹ Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, *Zasady organizacji pracy zdalnej przy komputerze*, Warszawa 2021.

²⁰ Deloitte, *Mental health and employers: Refreshing the case for investment*, <https://www.deloitte.com/uk/en/services/consulting/research/mental-health-and-employers-refreshing-the-case-for-investment.html> [dostęp: 07.07.2025].

cie psychologiczne i zdrowie emocjonalne, jak wskazują przytoczone badania firmy Deloitte, są opłacalne przy działaniach długofalowych. Tego rodzaju działania powinny opierać się na systematycznych aktywnościach, aby pracownicy mogli się do nich przystosować oraz przekonać. Tak jak pracodawcy oferują pracownikom różnego rodzaju benefity dotyczące pakietów medycznych czy sportowych, mogą oferować dodatkowy czas na medytację czy nowe rodzaje benefitów.

Ważnym narzędziem wsparcia dobrostanu psychicznego jest promowanie wśród pracowników kultury pracy, która respektuje granice czasowe wykonywanej przez pracownika pracy, czyli wspomnianego wcześniej tzw. *work-life balance*. Pracodawcy zalecają swoim pracownikom kończenie pracy po zakończeniu dnia pracy i niepracowaniu w nadgodzinach bez zgody i polecenia pracodawcy. Są również pracodawcy, którzy w sposób techniczny ograniczają możliwość logowania się do sprzętu, na którym pracuje pracownik. Dobrą praktyką, którą można spotkać w Polsce, są działania edukacyjne, które mają na celu zwiększenie efektywnego zarządzania czasem – tego rodzaju szkolenia w sposób niewspółmierny wpływają na kulturę organizacyjną u danego pracodawcy. Istotną rolę we wsparciu zdrowia psychicznego odgrywa komunikacja. Regularne i proste komunikaty, prowadzone ankiety dotyczące samopoczucia czy też otwarta przestrzeń do wyrażania potrzeb pomagają budować odpowiednią więź pomiędzy pracownikiem a pracodawcą. Pracodawcy, którym uda się zbudować więź opartą na zaufaniu, elastyczności oraz dialogu, mogą mieć niższą rotację pracowników, którzy chcą zmienić swoje miejsce pracy ze względu na odczucie wypalenia zawodowego. Odpowiednie programy zapewniające możliwości zadbania o zdrowie psychiczne i fizyczne pracownika przy wielu ryzykach wcześniej wskazanych są niezbędne, aby pracownik nie został dotknięty jednym z wielu zagrożeń psychicznych, jak i fizycznych, jakie może powodować praca zdalna. Zarówno pracodawca, jak i pracownik powinni zwracać szczególną uwagę na te dwa główne obszary, a nie tylko na jeden z nich.

Wpływ pandemii na zdrowie psychiczne pracowników

Jak już wcześniej wskazano, pandemia COVID-19 w sposób bezprecedensowy zrewolucjonizowała sposób wykonywania pracy – i to nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie, wymuszając praktycznie z dnia na dzień natychmiastowe przejście na tryb zdalnego wykonywania pracy. Przejście pracowników następowało często prawie bez organizacyjnego, jak i technicznego przygotowania. Panował brak jasnych procedur, niejednolite standardy komunikacji, a często nawet brak odpowiedniego sprzętu lub przestrzeni w miejscu wykonywania pracy zdalnej. Wspomniana tzw. specustawa nie regulowała tych kwestii, a jedynie przyznawała pracodawcy prawo skierowania pracownika do wykonywania pracy zdalnej. Te działania nagłe i dość chaotyczne niewątpliwie miały swoje oddziaływanie na stan zarówno fizyczny, jak i psychiczny pracowników. Jak wykazały badania przeprowadzone przez OECD, aż 67% pracowników zdalnych odczuwało w początkowym okresie pandemii zwiększone napięcie emocjonalne²¹. Wielu pracowników obawiało się o swoje miejsca pracy, czy będą mogli pracować i mieć gdzie pracować, czy też będą zmuszeni w tym trudnym czasie szukać innego miejsca pracy. W badaniu Oracle/Workplace Intelligence pod koniec 2020 r. 84% respondentów wykonujących pracę zdalną zgłaszało trudności z pracą zdalną, a 30% zauważyło pogorszenie się relacji rodzinnych z domownikami z powodu łączenia obowiązków zawodowych, natomiast 33% respondentów wskazało na wzrost uczucia niepokoju i zmęczenia psychicznego (np. stres, lęk)²². Od samego początku wystąpienia pandemii,

²¹ OECD, *Teleworking in the COVID-19 pandemic: Trends and prospects*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 2021. <https://doi.org/10.1787/72a416b6-en>

²² A. Stasiuk-Piekarska, *The Impact of Remote Work on Human Well-Being*, „European Research Studies Journal” XXIV (2021), Special Issue 2, Part 3, s. 726–741.

nawet jak wskazują przytoczone wyniki badań, pracownicy wykonujący pracę zdalną napotykali na wiele problemów natury fizycznej, jak i psychologicznej – praca nachodziła na życie prywatne i czas wolny oraz odwrotnie.

Jak wcześniej wspomniano, jednym z najsilniejszych czynników wpływających na zdrowie psychiczne w okresie pandemii był wszechobecny lęk. Dotyczył on zarówno zdrowia bliskich, jak i własnego, stabilności zatrudnienia i otrzymywania wynagrodzenia. Na początku pandemii panowała wielka obawa o redukcję etatów w wielu branżach, o obniżenie poziomu wynagrodzeń czy upadku wielu pracodawców. Według danych Eurofound, aż 59% Europejczyków doświadczyło obawy o utratę pracy w 2020 r.²³ Niepokój ten pojawiał się w tych branżach, na które nałożone były sankcje, objętych przestojem przy braku możliwości wykonywania w nich pracy zdalnie, tj. m.in. usługi gastronomiczne, działalność kulturalna. Wśród osób, które pracowały w tych usługach mógł występować większy stres, który potencjalnie prowadził do zaburzeń snu, obniżenia motywacji, a w najgorszych sytuacjach do depresji.

Badania przeprowadzone przez WHO, o których wcześniej była mowa, wykazują, że pandemia przyczyniła się do ogólnego, a nawet globalnego wzrostu zaburzeń lękowych i depresyjnych. Według danych opublikowanych w czasopiśmie „The Lancet” w 2020 r. odnotowano wzrost o 25% przypadków depresji lub zaburzeń lękowych na świecie²⁴. W Polsce na podstawie przeprowadzonych badań przez zespół naukowy z Wydziału Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego wynika, iż ponad 38% badanych doświadczyło objawów depresyjnych w czasie pandemii, a aż 62% miało trudności ze snem, nasilonymi objawami lęku uogólnionego, który znacząco wpływa na codzienne funk-

²³ D. Ahrendt, J. Cabrita, E. Clerici, i in., *Living, working and COVID-19*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020.

²⁴ COVID-19 Mental Disorders Collaborators, *Global prevalence and burden of depressive and anxiety disorders in 204 countries and territories in 2020 due to the COVID-19 pandemic*, „The Lancet” 398 (10312) 2021, s. 1700–1712.

cjonowanie²⁵. Te wyniki, które okazywały drastyczny wzrost stanów lękowych, a nawet depresyjnych, pokazują jak istotne dla pracownika jest stabilne zatrudnienie, a przy tym zdrowie fizyczne i psychiczne. To pokazuje jak dotkliwe skutki pandemii wywołał brak możliwości uczestnictwa w życiu społecznym. Dla wielu osób biuro było nie tylko miejscem pracy, ale także przestrzenią do budowania relacji, wymiany myśli. Długotrwała izolacja, jak wskazują badania, wpłynęła negatywnie na zdrowie psychiczne, jak i fizyczne wielu pracowników.

Pandemia ukazała, że potrzebne są zmiany podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi i wdrażania polityki wsparcia zdrowia psychicznego oraz fizycznego. Zarządzający musieli nauczyć się nowych umiejętności, takich jak zarządzanie zespołem, który jest rozproszony, umiejętnie komunikować się z pracownikami w drodze cyfrowej, a także nauczyć się rozpoznawać symptomy wypalenia zawodowego i reagować na nie w odpowiedni sposób. Obecnie mija już ponad 5 lat od rozpoczęcia pandemii COVID-19. Przez ten okres wielu pracodawców wdrożyło odpowiednie procesy i pracownicy korzystają z pracy zdalnej dalej w wersji stałej bądź hybrydowej, ale niebezpieczeństwa dotyczące zagrożeń fizycznych oraz psychicznych nadal występują.

Podsumowanie

Praca zdalna w ciągu kilku ostatnich lat przeszła drogę od awaryjnego rozwiązania pandemicznego do jednej z kluczowych form świadczenia pracy w wielu sektorach gospodarki. Praca zdalna i jej forma oraz skala nie są w pełni zbadane i pozostają przedmiotem analiz ekonomistów, psychologów, osób zajmują-

²⁵ Depresja i zaburzenia psychiczne będą długotrwałym efektem pandemii SARS-CoV-2, <https://razemztoba.pl/depresja-i-zaburzenia-psychiczne-beda-dlugotrwalym-efektem-pandemii-sars-cov-2/> [dostęp: 07.07.2025].

cych się HR, prawników, medyków, a także stowarzyszeń, fundacji i organizacji międzynarodowych.

Choć praca zdalna oferuje wiele korzyści takich jak elastyczność, oszczędność czasu, oszczędność kosztów na dojazdy do miejsca pracy czy nawet większą autonomię, to niesie ze sobą liczne zagrożenia na płaszczyźnie zdrowia psychicznego oraz fizycznego pracowników.

W niniejszym artykule przedstawiono, że brak odpowiedniego przygotowania stanowiska pracy, brak odpowiedniej ilości ruchu fizycznego, zaburzenia rytmu dnia, przeciążenie informacyjne oraz ograniczony kontakt społeczny mogą wywoływać u pracownika negatywne konsekwencje, od dolegliwości fizycznych (np. bóle pleców, kręgosłupa, karku), przez przewlekłe zmęczenie, aż po stany lękowe, depresje czy wypalenie zawodowe.

Pandemia COVID-19 pokazała, iż błędne było przekonanie, że całościowe podejście do zdrowia pracownika nie jest wymagane, ukazując zarówno pracodawcom, jak i pracownikom, jak ważne jest holistyczne podejście do zdrowia. Okres wykonywania pracy w pandemii COVID-19, jak i jej dalszy rozwój pokazał, że nie należy dbać tylko o bezpieczeństwo polegające na zapewnieniu ergonomicznego stanowiska pracy, ale należy zadbać również o wsparcie psychiczne, zadbać o kulturę organizacyjną oraz prawo do odpoczynku. Z perspektywy czasu wielu pracodawców zaczęło wdrażać konkretne rozwiązania do polityki funkcjonowania danego pracodawcy, zaczęło wdrażać rozwiązania mające na celu poprawę komfortu pracowników pracujących zdalnie. Tego rodzaju działania niewątpliwie wskazują, że inwestowanie w zdrowie fizyczne i psychiczne zatrudnionych pracowników zwiększa nie tylko efektywność, ale także poprawia wizerunek pracodawcy na rynku pracy i powoduje mniejszą rotację kadrową pracowników.

Po kilku latach różnych doświadczeń pracodawcy zaczęli stosować dla pracowników model hybrydowy, pozwalający zarówno pracować z miejsca zamieszkania (bądź innego miejsca

zatwierdzonego przez pracodawcę), jak i w formie stacjonarnej u pracodawcy. Taki model wydaje się najlepszym rozwiązaniem ze względu na potrzeby fizyczne i psychologiczne pracownika, gdyż łączy zarazem elastyczność pracy z potrzebą interakcji społecznej. Kluczowe z perspektywy pracodawców będzie dalsze rozwijanie polityki zdrowotnej, która będzie wymagała zaangażowania również po stronie pracowników. Wspólne działania pozwolą stworzyć środowisko pracy bezpieczne, zdrowe i sprzyjające długofalowemu rozwojowi zawodowemu. Praca zdalna po zostanie z nami na dłużej, ale jej jakość i skutki będą zależne od wielu czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych, do których przede wszystkim należy zaliczyć pracodawców i pracowników.

Bibliografia

Źródła prawa

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi, Dz. U. z 2020 r., poz. 374.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 2025 r., poz. 277.

Literatura

Ahrendt D., Cabrita J., Clerici E., i in., *Living, working and COVID-19*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020.

Ahrendt D., Mascherini M., Nivakoski S., i in., *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2021/living-working-and-covid-19-update-april-2021-mental-health-and-trust-decline> [dostęp: 07.07.2025].

Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, *Zasady organizacji pracy zdalnej przy komputerze*, Warszawa 2021.

- Cieślak-Wróblewska A., *Praca zdalna kończy się bólem pleców. Polska wypada najgorzej*, https://www.rp.pl/praca/art308531-praca-zdalna-konczy-sie-bolem-plecow-polska-wypada-najgorzej?utm_source [dostęp: 07.07.2025].
- COVID-19 Mental Disorders Collaborators, *Global prevalence and burden of depressive and anxiety disorders in 204 countries and territories in 2020 due to the COVID-19 pandemic*, „The Lancet” 398 (10312) 2021, s. 1700–1712.
- de Kok J., Vroonhof P., Snijders J., i in., *Work-related MSDs: prevalence, costs and demographics in the UE*, https://osha.europa.eu/sites/default/files/Work_related_MSDs_prevalence_costs_and_demographics_in_EU_summary.pdf?utm_source [dostęp: 07.07.2025].
- Deloitte, *Mental health and employers: Refreshing the case for investment*, <https://www.deloitte.com/uk/en/services/consulting/research/mental-health-and-employers-refreshing-the-case-for-investment.html> [dostęp: 07.07.2025].
- Depresja i zaburzenia psychiczne będą długotrwałym efektem pandemii SARS-CoV-2, <https://razemztoba.pl/depresja-i-zaburzenia-psychiczne-beda-dlugotrwalym-efektem-pandemii-sars-cov-2/> [dostęp: 07.07.2025].
- Gallup, *State of the Global Workplace*, <https://www.gallup.com/workplace/349484/state-of-the-global-workplace.aspx> [dostęp: 07.07.2025].
- GUS, *Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w czwartym kwartale 2022 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/wplyw-epidemii-covid-19-na-wybrane-elementy-ryнку-pracy-w-polsce-w-czwartym-kwartale-2022-roku,4,12.html> [dostęp: 07.07.2025].
- Jarczewska-Gerc E., Filiciak M., Brach B., *Modele pracy w nowej (nie) normalności. Co już wiemy o pracy poza biurem?*, Warszawa 2021.
- Król M., *Wpływ pracy zdalnej na jakość snu pracowników w Polsce*, „Medycyna Pracy” t. 72, nr 3 (2021), s. 185–192.
- Microsoft, *Work Trend Index 2021: The Next Great Disruption is Hybrid Work – Are We Ready?*, https://riskcue.id/uploads/ebook/20210716063756-2021-07-16ebook063743.pdf?utm_source [dostęp: 07.07.2025].
- Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – PZH, *Aktywność fizyczna Polaków w czasie pandemii COVID-19*, Warszawa 2021.

- OCED, *Telework before the COVID-19 pandemic: Trends and drivers of differences across the EU*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/01/telework-before-the-covid-19-pandemic_e114e703/d5e42dd1-en.pdf [dostęp: 07.07.2025].
- OECD, *Remote Working and the Future of Work*, <https://www.oecd.org/> [dostęp: 07.07.2025].
- OECD, *Teleworking in the COVID-19 pandemic: Trends and prospects*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 2021. <https://doi.org/10.1787/72a416b6-en>
- Saad L., Wigert B., *Remote Work Persisting and Trending Permanent*, <https://news.gallup.com/poll/355907/remote-work-persisting-trending-permanent.aspx> [dostęp: 07.07.2025].
- Schwartz S.H., *Flexible Workplaces and Health: Google and Twitter Case Study*, „Harvard Business Review” 2021.
- Stasiuk-Piekarska A., *The Impact of Remote Work on Human Well-Being*, „European Research Studies Journal” XXIV (2021), Special Issue 2, Part 3, s. 726–741.
- Światowa Organizacja Zdrowia, *Zdrowie psychiczne i funkcjonowanie psychospołeczne podczas pandemii COVID-19*, 18 marca 2020, https://iris.who.int/handle/10665/331808?utm_source [dostęp: 07.07.2025].
- Wojsznis M., *Ergonomia – ocena stanowisk pracy*, Poznań 2018.
- World Health Organization, *Physical inactivity: a global public health problem*, 2020.

Maciej Magnowski*

Konstrukcja „czystych” umownych terminów zawitych w świetle zasady swobody umów (art. 353¹ Kodeksu cywilnego)

The Construction of “Pure” Contractual
Prescription Terms in Light of the Principle
of Freedom of Contract (Article 353¹ of the Civil Code)

Abstrakt

Jednym ze współczesnych wyzwań krajowej przestrzeni prawnej jest stosowanie w umowach poddanych polskiemu prawu klauzul inkorporowanych z obcych systemów prawnych, w szczególności krajów systemu *common law*. Zjawisko to wiąże się z koniecznością interpretacji takich postanowień przez pryzmat rodzimego porządku prawnego, co wymaga przeprowadzenia oceny ich dopuszczalności w świetle zasady swobody umów. Normatywną podstawą stosowania takich klauzul w umowach zawieranych pod prawem polskim jest bowiem właśnie zasada swobody umów wyrażona w treści art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Przykładem klauzul umownych upowszechnionych w krajowym obrocie prawnym w związku ze stosowaniem wzorów umów wypraco-

* Maciej Magnowski, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, Polska; e-mail: maciejmagnowski@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-5735-1117>.

wanych w obcych systemach prawnych są tzw. „czyste” umowne terminy zawite. Przewidują one wygaśnięcie określonych roszczeń przysługujących stronie stosunku zobowiązaniowego w ustalonym umownie terminie, przypadającym zazwyczaj wcześniej niż określony ustawowo termin ich przedawnienia.

Celem artykułu jest przedstawienie konstrukcji prawnej „czystych” umownych terminów zawitych oraz dokonanie oceny dopuszczalności ich kreowania w umowach poddanych prawu polskiemu. Omówione zostaną poglądy wyrażane w doktrynie i orzecznictwie dotyczące dopuszczalności ich stosowania. Wykorzystując metodę formalno-dogmatyczną w artykule przedstawione zostaną argumenty przemawiające za tezą, zgodnie z którą normatywna treść zasady swobody umów nie sprzeciwia się konstrukcji „czystych” umownych terminów zawitych.

Słowa kluczowe

prawo cywilne, terminy zawite, czyste umowne terminy zawite, przedawnienie, zasada swobody umów

Abstract

One of the contemporary challenges facing the domestic legal landscape is the inclusion in contracts governed by Polish law of clauses originating from foreign legal systems, particularly those of common law jurisdictions. This phenomenon necessitates the interpretation of such provisions through the lens of the domestic legal system, which in turn requires an assessment of their admissibility in light of the principle of freedom of contract. The normative basis for the incorporation of such clauses in agreements governed by Polish law is, in fact, the principle of freedom of contract as enshrined in Article 353¹ of the Civil Code.

A notable example of contractual provisions that have become increasingly prevalent in domestic legal practice – due to the adoption of contractual templates originating from foreign legal systems – are the so-called “pure” contractual prescription terms. These clauses provide for the expiry of specific claims held by a party to a contractual relationship upon the lapse of a contractually stipulated period, which typically precedes the statutory limitation period applicable to such claims.

The objective of this article is to examine the legal nature of “pure” contractual prescription terms and to assess the permissibility of their establishment under Polish law. The presentation will analyse the views expressed in legal scholarship and case law concerning the admissibility of such clauses. Applying formal-dogmatic methodology, the article will advance arguments in support of the thesis that the normative content of the principle of freedom of contract does not preclude the validity of “pure” contractual prescription terms.

Keywords

civil law, prescription terms, pure contractual prescription terms, limitation of claims, principle of freedom of contract

Wstęp

Jednym ze współczesnych wyzwań krajowej przestrzeni prawnej jest stosowanie w umowach poddanych polskiemu prawu klauzul umownych inkorporowanych z obcych porządków prawnych. Zjawisko to dotyczy przede wszystkim postanowień zaczerpniętych z umów zawieranych pod prawem krajów systemu *common law*. Jego geneza wiąże się z internacjonalizacją polskiego obrotu gospodarczego skutkującą pojawieniem się na szeroką skalę inwestorów zagranicznych, którzy w stosunkach handlowych stosowali wzorce umów wypracowane w krajach swego pochodzenia¹.

Stosowanie klauzul umownych mających genezę w obcych systemach prawnych, w szczególności w systemach prawa precedensowego, które zawierają instytucje istotnie różniące się od tych stosowanych w krajach prawa kontynentalnego, skutkuje powstawaniem wielu wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim interpretacji danej klauzuli w świetle instytucji prawa pol-

¹ A. Szlęzak, *Representations and warranties w umowach poddanych polskiemu prawu*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 10 (2007), s. 4.

skiego oraz ich dopuszczalności. Te z kolei rodzą nowe wyzwania przed doktryną i orzecznictwem, których zadaniem jest ich rozstrzygnięcie, dążąc do zapewnienia pewności treści stosunków prawnych i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Przykładem konstrukcji upowszechnionej w stosunkach cywilnoprawnych w związku ze stosowaniem umów wypracowanych w obcych systemach prawnych są klauzule umowne zawierające „czyste” umowne terminy zawite. Przewidują one wygaśnięcie określonych praw podmiotowych (najczęściej roszczeń) wynikających z umowy w ustalonym w niej terminie, przypadającym (zazwyczaj) znacznie wcześniej niż określony w ustawie termin jego przedawnienia.

Celem artykułu jest przedstawienie konstrukcji „czystych” umownych terminów zawitych oraz dokonanie oceny dopuszczalności jej stosowania w umowach poddanych prawu polskiemu. W artykule przedstawione zostaną argumenty za tezą, zgodnie z którą normatywna treść zasady swobody umów nie sprzeciwia się konstrukcji „czystych” umownych terminów zawitych. Artykuł został przygotowany z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej.

Konstrukcja „czystych” umownych terminów zawitych

Pojęcie „czystego” umownego terminu zawitego należy do języka prawniczego. Terminologicznie nawiązuje ono do szerszego pojęcia terminu zawitego. Właściwe przedstawienie omawianej konstrukcji wymaga zatem poczynienia pewnych uwag dotyczących terminów zawitych. Dla dalszych rozważań przydatne będzie również skrótowe przedstawienie instytucji przedawnienia, która wraz z terminami zawitymi należy do szerszej kategorii dawności.

Dawność – instytucja terminów zawitych a instytucja przedawnienia

Przepisy Kodeksu cywilnego² nie zawierają ani legalnej definicji terminu zawitego, ani ogólnych przepisów dotyczących tej instytucji. W doktrynie terminy zawite definiowane są jako terminy (zdarzenia przyszłe i pewne), których upływ skutkuje wygaśnięciem określonych praw podmiotowych³. Za pomocą terminów zawitych ogranicza się możliwość korzystania z uprawnień kształtujących (np. uprawnienia do uchylenia się od skutków oświadczenia złożonego pod wpływem błędu lub groźby, o którym mowa w art. 88 § 2 k.c.) lub uprawnień do żądania ukształtowania stosunku prawnego lub prawa przez sąd (np. uprawnienia do zmniejszenia świadczenia lub zwiększenia należnego jej świadczenia albo unieważnienia umowy, o którym mowa w art. 388 § 1 k.c.), rzadziej dotyczą one roszczeń (np. roszczenia posesoryjnego, o którym mowa w art. 344 § 1 k.c.)⁴.

Instytucja terminów zawitych należy do szerszej kategorii określanej mianem dawności. Oprócz terminów zawitych, dawność obejmuje również instytucję przedawnienia, zasiedzenia oraz przemilczenia; wspólnym mianownikiem wszystkich tych instytucji jest związanie określonych skutków prawnych z upływem czasu⁵.

Choć kompleksowe omówienie kategorii dawności wykracza poza ramy tego opracowania, na potrzeby dalszych rozważań konieczne jest skrótowe przedstawienie instytucji przedawnienia, w tym wskazanie różnic zachodzących między przedawnieniem

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 [dalej: k.c.].

³ M. Mataczyński, M. Saczywko, *Komentarz do art. 117 k.c.*, w: *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1-352*, wyd. 3, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, s. 1149.

⁴ Tamże, s. 1149–1150.

⁵ R. Strugała, *Komentarz do art. 117 k.c.*, w: *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC. Tom I. Komentarz*, wyd. 1, red. P. Machnikowski, Warszawa 2022, s. 1262.

a terminami zawitymi. Te odnoszą się przede wszystkim do skutku, jaki wiąże się z ich upływem. O ile bowiem upływ terminu zawitego skutkuje wygaśnięciem praw podmiotowych, upływ terminu przedawnienia skutkuje przekształceniem się zobowiązania w zobowiązanie naturalne (niezupełne), tj. powstaniem zobowiązania pozbawionego przymiotu zaskarżalności⁶. Obie instytucje różnią się również przedmiotem – przedawnienie dotyczy bowiem wyłącznie roszczeń majątkowych. Upływ terminu zawitego wywołuje również skutki *ex lege*, podczas gdy powstanie skutku przedawnienia, z wyjątkiem roszczeń przysługujących przeciwko konsumentowi, wymaga podniesienia zarzutu przedawnienia⁷.

Umowne terminy zawite i „czyste” umowne terminy zawite

Konstruowanie terminów zawitych nie jest wyłączną domeną ustawodawcy⁸. Oprócz ustawowych terminów zawitych w doktrynie wyróżnia się również umowne terminy zawite. Te z kolei podzielić można na terminy zawite *sensu largo*, mieszane umowne terminy zawite oraz „czyste” umowne terminy zawite, określane jako umowne terminy zawite *sensu stricto*⁹.

Do umownych terminów zawitych *sensu largo* zalicza się terminy zawite zastrzeżone przez ustawodawcę, jednak uregulowane w przepisach dyspozytywnych, które przyznają stronom swobodę w zakresie długości ich trwania. Przykładem umow-

⁶ M. Mataczyński, M. Saczywko, *Komentarz do art. 117 k.c.*, s. 1150.

⁷ Tamże, s. 1151.

⁸ B. Kordasiewicz, *Problematyka dawności*, w: *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 2*, wyd. 3, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019, s. 839–840.

⁹ W dalszej części tego artykułu pojęcie „czystych” umownych terminów zawitych oraz umownych terminów zawitych *sensu stricto* będzie używane wymiennie dla określenia tej samej konstrukcji prawnej.

nego terminu zawitego *sensu largo* jest termin na ujawnienie się wady rzeczy sprzedanej (art. 568 § 1 k.c. w zw. z art. 558 § 1 k.c.), termin do wykonania prawa pierwokupu (art. 598 § 2 k.c.) oraz termin do wykonania prawa odkupu (art. 593 § 2 k.c.), przy czym w ostatnim przypadku, dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego i zapobiegając niepewności co do trwałości własności kupującego, kompetencja stron została ograniczona terminem maksymalnym wynoszącym pięć lat¹⁰.

Z kolei mieszanymi umownymi terminami zawitymi są terminy zawite, których skutki niedochowania wprawdzie zostały określone przez ustawodawcę, jednak ten w żaden sposób nie oznaczył długości ich trwania, pozostawiając tą kwestię decyzji obu lub jednej ze stron czynności prawnej. Przykładem mieszanego umownego terminu zawitego jest termin do przyjęcia oferty (art. 66 § 1 k.c.), termin do zawarcia umowy przyrzeczonej (art. 390 k.c.) oraz termin wyznaczony przez drugą stronę osobie, w imieniu której *falsus procurator* zawarł umowę (art. 103 § 2 k.c.)¹¹.

„Czysty” umowny termin zawity definiowany jest z kolei jako termin, którego upływ skutkuje wygaśnięciem praw podmiotowych (najczęściej roszczeń), przy czym wyłączną podstawę zastrzegania oraz określenia długości stanowi zasada autonomii woli¹².

Stosowanie „czystych” umownych terminów zawitych w obrocie gospodarczym

Dla wyjaśnienia konstrukcji terminów zawitych *sensu stricto* przydatne jest przedstawienie kilku przykładów jej zastosowania w obrocie gospodarczym. Klauzule te znajdują bowiem nie-

¹⁰ Tamże, s. 839.

¹¹ Tamże, s. 840.

¹² M. Giaro, B. Lackoroński, *Dopuszczalność tzw. czystych umownych terminów zawitych*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 7 (2020), s. 39.

zwykle szerokie zastosowanie w polskiej praktyce kontraktowej, co podkreśla praktyczną doniosłość omawianej problematyki.

Najbardziej znanym, a zarazem najczęściej ocenianym w orzecznictwie i najszerzej komentowanym w doktrynie przykładem „czystego” umownego terminu jest klauzula 20.1 warunków kontraktowych FIDIC¹³. Warunki te, stanowiące w istocie wzorce umów dotyczących robót budowlanych, w praktyce pełnią bardzo istotną rolę. Choć wywodzą się z systemów prawnych *common law*, od połowy lat osiemdziesiątych stanowią element stosunków umownych dotyczących inwestycji infrastrukturalnych finansowanych ze środków publicznych, w tym w zakresie inwestycji drogowych, kolejowych czy energetycznych¹⁴. Zgodnie z klauzulą 20.1 wykonawca obowiązany jest poinformować inżyniera kontraktu m.in. o roszczeniu o uiszczenie dodatkowych płatności w terminie dwudziestośmiodniowym, pod rygorem utraty możliwości żądania dodatkowych płatności i zwolnienia zamawiającego z odpowiedzialności z tego tytułu¹⁵.

Umowne terminy zawite *sensu stricto* stosuje się również w umowach sprzedaży udziałów lub akcji zawieranych w ramach fuzji i przejęć. Stanowią one element typowych dla tych umów klauzul oświadczeń i zapewnień. Klauzule te polegają na tym, że oświadczający – najczęściej sprzedawca udziałów lub akcji – składa pewne oświadczenia lub zapewnienia dotyczące stanu przedsiębiorstwa spółki, której udziały lub akcje są przedmiotem sprzedaży, a odbiorcy takich oświadczeń, najczęściej kupującemu, przysługują określone roszczenia w razie ich nieprawdziwości.

¹³ Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów (fr. *Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*; ang. *International Federation of Consulting Engineers*) [dalej: FIDIC].

¹⁴ P. Drapała, *Umowny termin zawity dla roszczeń wykonawcy robót budowlanych (klauzula 20.1 FIDIC)* – cz. I, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 2 (2023), s. 13.

¹⁵ R. Strugała, *Umowne terminy zawite – kwalifikacja prawna oraz dopuszczalność ich stosowania*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 3 (2016), s. 47.

Konstrukcja umownych terminów zawitych *sensu stricto* wykorzystywana jest w ramach oświadczeń i zapewnień dwojako – z jednej strony służy do określenia terminu, przed upływem którego musi wystąpić nieprawdziwość oświadczeń i zapewnień, aby odbiorca oświadczenia mógł dochodzić swego roszczenia, z drugiej strony, podobnie jak w warunkach kontraktowych FIDIC, służy do określenia terminu, przed upływem którego uprawniony musi dokonać aktów staranności, aby odbiorca oświadczenia mógł żądać spełnienia świadczenia gwarancyjnego od składającego oświadczenie¹⁶.

„Czyste” umowne terminy zawite znajdują zastosowanie również w innych, często bardzo różnych stosunkach umownych. Stosowane są one przez towarzystwa ubezpieczeniowe poprzez określenie terminu zawitego na powiadomienie o wystąpieniu szkody, pod rygorem utraty roszczenia o wypłatę ubezpieczenia¹⁷. Konstrukcje te stosowane są nawet w regulaminie Totalizatora Sportowego poprzez ustalenie terminu do zgłoszenia wygranej¹⁸.

„Czyste” umowne terminy zawite w doktrynie i orzecznictwie

Pomimo powszechnego i szerokiego stosowania w praktyce, dopuszczalność umownych terminów zawitych *sensu stricto* w umowach poddanych prawu polskiemu pozostaje sporna zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie.

W tym zakresie wyróżnić można dwa przeciwstawne poglądy. Według pierwszego, brak jest podstaw prawnych do kreowania umownych terminów zawitych *sensu stricto*; według drugiego

¹⁶ A. Szlęzak, P. Mazur, *Wybrane umowy w transakcjach mergers & acquisitions (share deals) w świetle KC i KSH*, Warszawa 2022, s. 169–171.

¹⁷ B. Kordasiewicz, *Problematyka dawności*, s. 840.

¹⁸ R. Strugała, *Umowne terminy zawite*, s. 47.

go, zasada swobody umów co do zasady dopuszcza konstrukcję „czystych” umownych terminów zawitych, choć klauzule te wymagają *in casu* oceny pod kątem zgodności z zasadami współżycia społecznego.

Pogląd o niedopuszczalności „czystych” umownych terminów zawitych

Według pierwszego poglądu prezentowanego przez część doktryny¹⁹ oraz znajdującego potwierdzenie w orzecznictwie sądów powszechnych²⁰ klauzule przewidujące „czyste” umowne terminy zawite należy *ex definitione* uznać za wykraczające poza zakres przyznanej podmiotom prawa cywilnego swobody umów (art. 353¹ k.c.).

Zwolennicy tego poglądu twierdzą, że „czyste” umowne terminy zawite sprzeciwiają się zarówno ustawie, stanowiąc w istocie obejście normy wyrażonej w art. 119 k.c., jak i właściwości (naturze) stosunku.

Uzasadniając sprzeczność „czystych” umownych terminów zawitych z ustawą wskazują, stosując wnioskowanie *a minori ad maius* (*argumentum a fortiori*), że skoro zakazane jest przedłużanie lub skracanie terminów przedawnienia roszczenia (art. 119 k.c.), tym bardziej niedopuszczalne jest kreowanie umownych terminów zawitych przewidujących skutek „silniejszy” od przedawnienia, bowiem skutkujący wygaśnięciem roszczenia, a nie jedynie przekształceniem zobowiązania w tzw. zobowiązanie naturalne²¹. Akcentują, że choć instytucja przedawnienia

¹⁹ Tak w szczególności: M. Łolik, *Raz jeszcze o umownych terminach zawitych w kontekście przedawnienia roszczeń majątkowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 11 (2016), s. 32–36.

²⁰ Tak w szczególności: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 4 lipca 2016 r., VI ACa 569/15, Legalis nr 1714681; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 23 lipca 2014 r., I ACa 238/14, Legalis nr 1163332.

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2016 r.

różni się konstrukcyjne od instytucji terminów zawitych, to obie są podobne co do swej istoty, realizując ten sam cel, jakim jest pozbawienie roszczenia skuteczności względem dłużnika, różniąc się jednak „intensywnością” skutków²².

Zwolennicy tego poglądu twierdzą także, że norma z art. 117 § 1 k.c. wyraża zasadę, zgodnie z którą instytucja przedawnienia roszczeń w sposób wyłączny reguluje skutki upływu czasu dla roszczeń majątkowych, zaś wyjątki w tym zakresie muszą wynikać *explicite* z ustawy. Z tego względu wskazują, że jako wyjątek należy traktować wszelkie instytucje skutkujące umorzeniem roszczenia jako funkcjonalnie związane z instytucją przedawnienia i naruszające jej „monopol” w tym zakresie. Kreacja umownych terminów zawitych *sensu stricto* w sposób oczywisty naruszałaby ten „monopol”²³.

Ponadto zwolennicy poglądu o niedopuszczalności umownych terminów zawitych *sensu stricto* twierdzą, że jednym z elementów właściwości (natury) stosunku jest przewidywalność i pewność skutków, jakie stosunek prawny wywołuje, ujawniające się w możliwości dochodzenia roszczeń majątkowych przez określony czas. Uzasadniając sprzeczność czystych umownych terminów zawitych z tak określoną właściwością (naturą) stosunku, wskazują, że odbieranie uprawnionemu roszczeń zbyt szybko (a więc szybciej niż przewidują to terminy przedawnienia) pozostawałoby z nią sprzeczne²⁴.

²² M. Łolik, *Raz jeszcze o umownych terminach zawitych*, s. 34.

²³ Tamże, s. 39–40.

²⁴ Tamże, s. 33–34.

Pogląd o dopuszczalności „czystych” umownych terminów zawitych

Z kolei według drugiego poglądu – jak się wydaje – przyjmowanego przez większość doktryny²⁵ oraz znajdującego potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego²⁶, umowne terminy zawite *sensu stricto* nie są *ex definitione* sprzeczne z zasadą swobody umów.

Zwolennicy tego poglądu wskazują, że ze względu na istnienie zasadniczych różnic dotyczących skutku upływu terminu przedawnienia (powstanie zobowiązania niezaskarżalnego), a umownego terminu zawitego *sensu stricto* (wygaśnięcia roszczenia) w żadnym wypadku obu tych instytucji nie da się ze sobą zestawić, co uniemożliwia stosowanie *argumentum a fortiori* z art. 119 k.c. Wnioskowanie *a minori ad maius* z art. 119 k.c. nie może zatem stanowić uzasadnienia dla niedopuszczalności umownego kreowania „czystych” umownych terminów zawitych²⁷. Wskazują również, że umowne terminy *sensu stricto* nie stanowią obejścia przepisu art. 119 k.c., bowiem, z jednej strony, celem tego przepisu nie jest zapobieżenie regulacji przewidującej pozbawienie stron roszczeń wynikających z umowy zanim uległyby one przedawnieniu²⁸, zaś z drugiej strony, aksjologiczne uzasadnienie przedawnienia jest zupełnie inne niż umownych terminów zawitych²⁹.

²⁵ Tak w szczególności: R. Strugała, *Umowne terminy zawite*, s. 46–50; M. Giaro, B. Lackoroński, *Dopuszczalność tzw. czystych umownych terminów zawitych*, s. 39–48; A. Szlęzak, *Krytycznie o koncepcji umownych terminów zawitych jako naruszających zakaz kontraktowej ingerencji w terminy przedawnienia*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 12 (2017), s. 22–28; P. Drapała, *Umowny termin zawity*, s. 12–22.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 23 marca 2017 r., V CSK 449/16, Legalis nr 1656786; wyrok Sądu Najwyższego z 17 marca 2022 r., II CSKP 217/22, Legalis nr 2710702.

²⁷ A. Szlęzak, *O umownych terminach zawitych bez kontekstu przedawnienia*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 11 (2018), s. 43–44.

²⁸ R. Strugała, *Umowne terminy zawite*, s. 48.

²⁹ M. Giaro, B. Lackoroński, *Dopuszczalność tzw. czystych umownych terminów zawitych*, s. 43.

Twierdzą, że umowne terminy zawite *sensu stricto* w istocie stanowią terminy końcowe (*dies ad quem*) (art. 116 § 2 k.c. w zw. z art. 89 k.c.)³⁰. Poddają pod krytykę samo pojęcie „czystego” umownego terminu zawitego, wskazując, że jest ono zbędne i wprowadza chaos terminologiczny tworząc na poziomie językowym związek między tą konstrukcją umowną z pojęciem „terminu zawitego”, prowadząc tym samym do stosowania analogii do przepisów regulujących instytucję przedawnienia³¹.

Mimo generalnej dopuszczalności tej konstrukcji podkreślają, że konkretne klauzule umowne przewidujące umowne terminy zawite *sensu stricto* muszą podlegać szczegółowej ocenie pod kątem zgodności z zasadami współżycia społecznego. Dotyczy to zwłaszcza postanowień umownych przewidujących nadmiernie krótki termin wygaśnięcia roszczeń lub określające skomplikowaną procedurę ich zgłaszania³².

„Czyste” umowne terminy zawite w świetle zasady swobody umów (art. 353¹ k.c.)

Rozstrzygnięcie dopuszczalności umownych terminów zawitych *sensu stricto* wymaga przeprowadzenia oceny tej konstrukcji przez pryzmat treści zasady swobody umów (art. 353¹ k.c.). Ocena ta winna być jednak poprzedzona pewnymi uwagami ogólnymi dotyczącymi zasady swobody umów jako podstawy normatywnej tej konstrukcji oraz treści tejże zasady.

³⁰ R. Strugała, *Umowne terminy zawite*, s. 48.

³¹ A. Szlęzak, *Termin, umowny termin zawity i wygaśnięcie roszczenia – uwagi porządkujące. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 17 marca 2022 r., II CSKP 217/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 12 (2022), s. 50.

³² A. Szlęzak, *Krytycznie o koncepcji umownych terminów zawitych*, s. 27–28; P. Drapała, *Umowny termin zawity*, s. 17–20.

Zasada swobody umów jako normatywna podstawa „czystych” umownych terminów zawitych

Przed wszystkim podstawy normatywnej umownych terminów zawitych *sensu stricto* należy upatrywać w treści art. 353¹ k.c. Przepis ten wyraża zasadę swobody umów, zawierając w sobie normę przyznającą stronom stosunku prawnego (podmiotom prawa cywilnego) kompetencję do swobodnego kształtowania treści łączącego je stosunku, określając jednocześnie jej granice³³.

Choć pogląd, zgodnie z którym zasada swobody umów stanowi podstawę normatywną „czystych” umownych terminów zawitych *prima facie*, wydaje się być oczywisty, może on budzić pewne wątpliwości w razie uznania, że te stanowią w istocie terminy końcowe w rozumieniu art. 116 k.c. Takie stanowisko może bowiem prowadzić do wniosku, zgodnie z którym podstawą normatywną „czystych” umownych terminów zawitych jest norma wyrażona w art. 89 k.c. w zw. z art. 116 k.c. Wniosek ten jest jednak błędny. W doktrynie wskazuje się bowiem, że przepis art. 89 k.c. nie stanowi samodzielnej podstawy normatywnej wyrażającej kompetencję dla zastrzegania warunków (a na mocy odesłania z art. 116 k.c. – terminów początkowych i końcowych), skoro ta na gruncie prawa zobowiązań wyrażona została w art. 353¹ k.c. Przeciwnie, przyjmuje się, że norma wyrażona w art. 89 k.c. w zw. z art. 116 k.c. pełni funkcję ograniczającą dopuszczalność zastrzegania terminów, skoro wynika z niej, że powstanie lub ustanie skutków czynności prawnej można uzależnić od terminu z zastrzeżeniem ustawy albo właściwości czynności prawnej³⁴. Z tego względu nawet uznając, że umowne terminy zawite *sensu stricto* w istocie stanowią terminy końcowe, ich podstawy normatywnej należy upatrywać w treści zasady swobody umów (art. 353¹ k.c.).

³³ D. Bierecki, *Zasada swobody umów w prawie spółdzielczym*, Warszawa 2021, s. 59.

³⁴ R. Strugała, *Komentarz do art. 353¹ k.c.*, s. 1537.

Treść zasady swobody umów oraz jej granice (art. 353¹ k.c.)

W doktrynie przyjmuje się, że przepis art. 353¹ k.c. wyraża ogólną normę kompetencyjną, pozwalającą podmiotom prawa cywilnego ustanawiać wiążące je normy postępowania w drodze umów. Kompetencja ta, ze względu na umiejscowienie przepisu, odnosi się do stosunków zobowiązaniowych. Praktycznym skutkiem obowiązywania zasady swobody umów jest m.in. możliwość tworzenia stosunków zobowiązaniowych nieodpowiadającym typom wyróżnionym w ustawie³⁵.

Zasada swobody umów nie jest jednak nieograniczona. Zgodnie z treścią art. 353¹ *in fine* k.c. zakres tej zasady ograniczany jest przez właściwość (naturę) stosunku, ustawę oraz zasady współżycia społecznego.

Właściwość (natura) stosunku, choć jest wymieniana przez ustawodawcę jako pierwsza, w istocie stanowi najbardziej niejasne ograniczenie zasady swobody umów. W doktrynie wskazuje się, że chodzi o główne cechy charakterystyczne zobowiązaniowego stosunku prawnego określone przepisami prawa. Przykładowo stosunek ten nie może nadmiernie ograniczać wolności stron, musi dać stronom pewność co do przysługujących im praw i obowiązków, winien cechować się minimum racjonalności i użyteczności oraz mieć charakter względny³⁶. Znaczenie tego kryterium w praktyce jest jednak ograniczone i zwykle pojawia się z innym kryterium ograniczającym swobodę umów³⁷.

Przez ustawę, o której mowa w art. 353¹ k.c., rozumieć należy każde źródło powszechnie obowiązującego prawa. Granicę tą wyznaczają z jednej strony przepisy ograniczające zakres kompetencji poprzez wyłączenie z jej zakresu umów o określonej

³⁵ P. Machnikowski, *Komentarz do art. 353¹ k.c.*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 11, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, s. 751.

³⁶ Tamże, s. 756.

³⁷ Tamże.

treści lub niektórych postanowień umowy, z drugiej strony normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym i semiimperatywnym, których ustalenie winno nastąpić z zastosowaniem metod wykładni *sensu stricto*³⁸.

Mimo że przepis art. 353¹ k.c. nie odnosi się do tego wprost, w świetle zasady swobody umów niedopuszczalne są nie tylko umowy sprzeczne z ustawą, ale również mające na celu obejście ustawy (art. 58 § 1 k.c.)³⁹. Obejście ustawy można z kolei określić jako sytuację, w której dana czynność prawna nie zawiera w swej treści elementów sprzecznych z ustawą, ale służy osiągnięciu celu, który został zakazany przez prawo⁴⁰. Ustalenie sprzeczności z ustawą wymaga zatem rekonstrukcji treści normy za pomocą zabiegów inferencyjnych, w tym wykładni funkcjonalnej⁴¹.

Szczegółowe wyjaśnienie pojęcia zasad współżycia społecznego wykracza poza ramy tego opracowania. Najogólniej zasadami współżycia społecznego są pewne zasady o charakterze pozaprawnym, regulujące postępowania członków społeczeństwa wobec siebie⁴². W świetle zasady swobody umów szczególne znaczenie mają zasady współżycia społecznego, które służą ochronie wolności (wolność od przymusu fizycznego czy od presji ekonomicznej) oraz słuszności kontraktowej rozumianej jako równomierny rozkład uprawnień i obowiązków, korzyści i ciężarów oraz szans i ryzyka związanego z danym stosunkiem prawnym⁴³.

³⁸ Tamże, s. 755.

³⁹ R. Strugała, *Umowne terminy zawite*, s. 48.

⁴⁰ M. Gutowski, *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2012, s. 231–232.

⁴¹ R. Strugała, *Umowne terminy zawite*, s. 48.

⁴² R. Strugała, *Komentarz do art. 353¹ k.c.*, s. 1562.

⁴³ P. Machnikowski, *komentarz do art. 353¹ k.c.*, s. 755.

„Czyste” umowne terminy zawite a granice zasady swobody umów

W świetle poczynionych wyżej uwag ustalenie dopuszczalności kreowania umownych terminów zawitych *sensu stricto* winno skupić się na ewentualnej sprzeczności tej konstrukcji z właściwością (naturą) stosunku, ustawą lub zasadami współżycia społecznego.

Przede wszystkim, niezależnie od trudności w zdefiniowaniu pojęcia właściwości (natury) stosunku oraz ograniczonego znaczenia tego kryterium w praktyce, w doktrynie trafnie wskazuje się, że pewność co do praw i obowiązków stron nie może być rozumiana jako gwarancja, że roszczenie nie zostanie wierzycielowi zbyt szybko odebrane. Takie twierdzenie pozostaje bowiem sprzeczne z zasadą autonomii woli obejmującą również możliwość zniesienia praw podmiotowych, która ujawnia się normatywnie m.in. w instytucji umownego zwolnienia z długu (art. 508 k.c.)⁴⁴. W związku z tym konstrukcja umownych terminów zawitych *sensu stricto* nie wydaje się być *per se* sprzeczna z właściwością (naturą) stosunku.

Aby ustalić ewentualną sprzeczność konstrukcji umownych terminów *sensu stricto* z ustawą, zważywszy na charakter zarzutów wobec tej konstrukcji formułowanych w orzecznictwie i doktrynie, należy przede wszystkim ustalić, czy nie pozostaje ona sprzeczna, ewentualnie nie zmierza do obejścia normy prawnej wyrażonej w art. 119 k.c.

Niewątpliwie umowne terminy zawite *sensu stricto* nie pozostają sprzeczne z literalnym brzmieniem art. 119 k.c. Skoro istotą „czystych” umownych terminów zawitych jest określenie terminu, którego upływ skutkuje wygaśnięciem określonych roszczeń wynikających z umowy, nie stanowią one czynności prawnej skracającej lub przedłużającej ustawowy termin

⁴⁴ M. Giaro, B. Lackoroński, *Dopuszczalność tzw. czystych umownych terminów zawitych*, s. 42.

przedawnienia. Innymi słowy, skoro norma wynikająca z art. 119 k.c. zakazuje modyfikacji ustawowego terminu przedawnienia, którego upływ skutkuje powstaniem roszczenia niezaskarżalnego (art. 117 § 2 k.c.), a klauzula umownego terminu zawitego *sensu stricto* określa termin, którego upływ skutkuje wygaśnięciem roszczenia, „czyste” umowne terminy zawite nie pozostają sprzeczne z literalną treścią art. 119 k.c.⁴⁵

Zagadnieniem bardziej skomplikowanym i jednocześnie kluczowym z perspektywy dopuszczalności tej konstrukcji jest rozstrzygnięcie, czy umowne terminy zawite *sensu stricto* prowadzą do obejścia art. 119 k.c.. Mając bowiem na uwadze, że podstawowym argumentem formułowanym przez przeciwników tej konstrukcji jest wnioskowanie *a fortiori* z art. 119 k.c., to właśnie zarzut obejścia prawa stanowi najpoważniejszy zarzut przeciwko konstrukcji umownych terminów zawitych *sensu stricto*. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga identyfikacji uzasadnienia aksjologicznego zakazu wyrażonego w art. 119 k.c., a następnie porównania go z konstrukcją „czystych” umownych terminów zawitych. Obejście prawa rozumiane jest bowiem jako sprzeczność treści lub celu czynności prawem z normą prawną rozumianą szeroko, tj. z uwzględnieniem jej wykładni celowościowej i funkcjonalnej.

Uzasadnienie bezwzględnie obowiązującego charakteru art. 119 k.c., jak zresztą *ratio* instytucji przedawnienia *in genere*⁴⁶, pozostaje jednak sporne. Według jednego z przyjmowanych poglądów *ratio* normy zakazującej umownej modyfikacji terminów przedawnienia jest dążenie „[...] do zapewnienia ochrony wierzycielowi słabszemu ekonomicznie [...] i umożliwienia mu nieskrępowanego więzami czasowymi dochodzenia roszczeń”⁴⁷. Wydaje się, że tak ustalony cel przepisu art. 119 k.c.

⁴⁵ R. Strugała, *Umowne terminy zawite*, s. 48; M. Giaro, B. Lackoroński, *Dopuszczalność tzw. czystych umownych terminów zawitych*, s. 42.

⁴⁶ Zob. szerzej: J. Kruszyńska-Kola, *Ratio przedawnienia*, Warszawa 2020.

⁴⁷ P. Zakrzewski, *Komentarz do art. 119 k.c.*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna (art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 979. Po-

może uzasadniać niedopuszczalność konstruowania umownych terminów zawitych *sensu stricto* w umowach poddanych prawu polskiemu. Skoro bowiem ustawodawca kształtuje terminy przedawnienia roszczeń tak, aby zapewnić wierzycielowi (będącego w założeniu słabszą stroną stosunku prawnego) możliwość dochodzenia roszczenia w określonym czasie, chroniąc go tym samym przed potencjalnym skróceniem terminu przedawnienia przez dłużnika (będącego w założeniu silniejszą stroną tego stosunku), zastosowanie umownego terminu zawitego *sensu stricto* skutkującego wygaśnięciem roszczenia przed upływem terminu przedawnienia może być uznane za sprzeczne z tym celem, a w konsekwencji stanowić obejście przepisu art. 119 k.c.

Pogląd ten nie wydaje się być jednak przekonywujący. Jeżeli bowiem zamiarem ustawodawcy miałyby być ochrona słabszej strony stosunku prawnego (w tym przypadku wierzyciela), norma przewidziana w treści art. 119 k.c. dopuszczałaby umowną możliwość przedłużenia tego terminu z korzyścią dla wierzyciela, mając więc charakter semiimperatywny. Jeżeli bowiem przedmiotem ochrony jest interes słabszej strony stosunku prawnego, ustawodawca chroni go poprzez stosowanie norm semiimperatywnych⁴⁸. Dyskusyjne wydaje się być również aprioryczne założenie, jakoby wierzyciel był słabszą stroną stosunku prawnego.

Według innego, bardziej przekonywającego poglądu, bezwzględnie obowiązujący charakter przepisu art. 119 k.c. stanowi konsekwencję charakteru norm przepisów dotyczących instytucji przedawnienia. Pogląd ten zakłada, że skoro przepisy dotyczące przedawnienia w istocie dotyczą zagadnienia zaskarżalności roszczeń, to choć są one uregulowane w k.c., nie stanowią norm o charakterze materialnoprawnym. Ze względu

dobnie również m.in. A. Jedliński, *Komentarz do art. 119 k.c.*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna*, wyd. 2, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 745.

⁴⁸ P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 226.

na przedmiot regulacji mają one charakter norm z dziedziny publicznego prawa procesowego, które nie przyznaje podmiotom prawa zdolności do samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej. Innymi słowy, przepisy te nie dotyczą obowiązków stron wobec siebie nawzajem, a obowiązków sądów i organów egzekucyjnych. Z tego względu jakikolwiek wpływ stron na zaskarżalność roszczeń, w tym umowna modyfikacja terminów przedawnienia, nie jest objęta normą kompetencyjną wynikającą z zasady swobody umów (art. 353¹ k.c.). Bezważywszy na obowiązujący charakter art. 119 k.c. ma zatem nie tyle chronić słabszą stronę stosunku cywilnoprawnego, ale podkreślać emanację procesowo-prawnego charakteru problematyki zaskarżalności roszczeń⁴⁹. Przyjmując takie uzasadnienie art. 119 k.c., umowne terminy zawite *sensu stricto* nie mogą być uznane za obejście tego przepisu. Skoro bowiem nie odnoszą się one do publiczno-procesowych norm dotyczących zaskarżalności roszczeń (nieobjętych normą kompetencyjną), a dotyczą dysponowania cywilnoprawnymi uprawnieniami stron (którymi podmiot prawa cywilnego może dysponować zgodnie z zasadą autonomii woli), nie można uznać, że stoją one w sprzeczności z tak określonym celem art. 119 k.c.

Zważywszy więc na tak określone uzasadnienie charakteru prawnego art. 119 k.c., należy stwierdzić, że konstrukcja umownych terminów zawitych *sensu stricto* nie stanowi obejścia przepisu art. 119 k.c.

Nie wydaje się również, aby konstrukcja terminów zawitych *sensu stricto* pozostawała *per se* sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. Konstrukcja ta nie wiąże się bowiem z naruszeniem podstawowych zasad pozaprawnych, w tym nie skutkuje ograniczeniem wolności dłużnika oraz nie godzi w wartości moralne takie jak godność, zdrowie, życie lub prywatność. Podkreślić jednak należy, że ocena zgodności z zasadami współżycia społecznego co do zasady ma charakter kontekstowy, co oznacza, że po-

⁴⁹ R. Strugała, *Komentarz do art. 119 k.c.*, s. 1303–1304.

winna uwzględniać całość sytuacji wynikającej z danego stosunku prawnego, w tym pozycji stron. Dla umów zobowiązaniowych fundamentalne znaczenie ma bowiem przypadek niezgodności z zasadami współżycia społecznego dotyczący sprawiedliwości (słuszności) kontraktowej, odnoszący się do równomiernego rozkładu korzyści, ciężarów, szans i ryzyka związanego z realizacją zobowiązania⁵⁰. W konsekwencji ocena sprzeczności terminów zawitych *sensu stricto* winna odnosić się raczej do konkretnej klauzuli umownej, przy uwzględnieniu całego kontekstu umowy, a nie do konstrukcji prawnej *in genere*. Mimo więc generalnej dopuszczalności konstruowania umownych terminów zawitych *sensu stricto*, konkretne klauzule umowne z całą pewnością mogą być uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, zwłaszcza jeżeli przewidują szczególnie krótkie terminy trwania roszczeń lub określają skomplikowaną procedurę zgłaszania roszczeń pod rygorem ich wygaśnięcia⁵¹.

Wnioski

Konstrukcja „czystych” umownych terminów zawitych odnosi się do klauzul umownych przewidujących wygaśnięcie praw podmiotowych, których wyłączną podstawą zastrzegania oraz określania długości stanowi zasada swobody umów (art. 353¹ k.c.). Należy uznać, iż umowne terminy zawite *sensu stricto* co do zasady mogą być konstruowane w umowach pod prawem polskim, w szczególności nie naruszają lub nie prowadzą do obejścia zakazu modyfikacji terminów przedawnienia (art. 119 k.c.), choć *in casu* mogą one zostać uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Biorąc pod uwagę generalną dopuszczalność konstruowania umownych terminów zawitych *sensu stricto*, których upływ

⁵⁰ R. Strugała, *Komentarz do art. 353¹ k.c.*, s. 1563.

⁵¹ A. Szlęzak, *Krytycznie o koncepcji umownych terminów zawitych*, s. 27–28.

skutkuje wygaśnięciem roszczenia, postawić można wniosek *de lege ferenda* dotyczący zmiany charakteru prawnego art. 119 k.c. Należałoby dopuścić, w ograniczonym zakresie, zwłaszcza między przedsiębiorcami, umowną modyfikację terminów przedawnienia roszczeń. Skoro bowiem co do zasady dopuszczalne jest kreowanie terminów, po upływie których roszczenie wygaśnie, w określonym zakresie dopuszczalne powinno być modyfikowanie terminów, po upływie których roszczenie stanie się niezaskarżalne. Wskazać należy, że takie rozwiązanie ma szerokie uzasadnienie prawno-porównawcze. Dopuszczalność modyfikacji terminu przedawnienia przewiduje bowiem m.in. art. III. – 7:601 ust. 2 Projektu wspólnej ramy odniesienia (ang. *Draft Common Frame of Reference, DCFR*) oraz art. 14:601 Zasad europejskiego prawa kontraktów (ang. *Principles of European Contract Law, PECL*)⁵².

Bibliografia

Źródła prawa

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2024 r., poz. 1061.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 23 lipca 2014 r., I ACa 238/14, Legalis nr 1163332.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 4 lipca 2016 r., VI ACa 569/15, Legalis nr 1714681.

Wyrok Sądu Najwyższego z 17 marca 2022 r., II CSKP 217/22, Legalis nr 2710702.

Wyrok Sądu Najwyższego z 23 marca 2017 r., V CSK 449/16, Legalis nr 1656786.

⁵² M. Łolik, *Raz jeszcze o umownych terminach zawitych*, s. 36.

Literatura

- Bierecki D., *Zasada swobody umów w prawie spółdzielczym*, Warszawa 2021.
- Drapała P., *Umowny termin zawity dla roszczeń wykonawcy robót budowlanych (klauzula 20.1 FIDIC) – cz. I*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 2 (2023), s. 12–22.
- Giario M., Lackoroński B., *Dopuszczalność tzw. czystych umownych terminów zawitych*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 7 (2020), s. 39–48.
- Gutowski M., *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2012.
- Jedliński A., *Komentarz do art. 119 k.c.*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna*, wyd. 2, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 744–745.
- Kordasiewicz B., *Problematyka dawności*, w: *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 2*, wyd. 3, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019, s. 695–840.
- Kruszyńska-Kola J., *Ratio przedawnienia*, Warszawa 2020.
- Łolik M., *Raz jeszcze o umownych terminach zawitych w kontekście przedawnienia roszczeń majątkowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 11 (2016), s. 32–36.
- Machnikowski P., *Komentarz do art. 353¹ k.c.*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 11, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, s. 751–757.
- Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353¹ KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005.
- Mataczyński M., Saczywko M., *Komentarz do art. 117 k.c.*, w: *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–352*, wyd. 3, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, s. 1145–1162.
- Strugała R., *Komentarz do art. 117 k.c.*, w: *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC. Tom I. Komentarz*, wyd. 1, red. P. Machnikowski, Warszawa 2022, s. 1260–1286.
- Strugała R., *Komentarz do art. 119 k.c.*, w: *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC. Tom I. Komentarz*, wyd. 1, red. P. Machnikowski, Warszawa 2022, s. 1302–1307.
- Strugała R., *Komentarz do art. 353¹ k.c.*, w: *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC. Tom I. Komentarz*, wyd. 1, red. P. Machnikowski, Warszawa 2022, s. 1511–1588.
- Strugała R., *Umowne terminy zawite – kwalifikacja prawna oraz dopuszczalność ich stosowania*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 3 (2016), s. 46–50.

- Szlęzak A., *Krytycznie o koncepcji umownych terminów zawitych jako naruszających zakaz kontraktowej ingerencji w terminy przedawnienia*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 12 (2017), s. 22–28.
- Szlęzak A., Mazur P., *Wybrane umowy w transakcjach mergers & acquisitions (share deals) w świetle KC i KSH*, Warszawa 2022.
- Szlęzak A., *O umownych terminach zawitych bez kontekstu przedawnienia*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 11 (2018), s. 43–46.
- Szlęzak A., *Representations and warranties w umowach poddanych polskiemu prawu*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 10 (2007), s. 4–9.
- Szlęzak A., *Termin, umowny termin zawity i wygaśnięcie roszczenia – uwagi porządkujące. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 17 marca 2022 r., II CSKP 217/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 12 (2022), s. 33–51.
- Zakrzewski P., *Komentarz do art. 119 k.c.*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna (art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 979–981.

Daniel Milewski*

Demokracja lokalna a prawo międzynarodowe – samorządowe „korzenie demokracji” w pracach Rady Europy

Local Democracy and International Law –
Self-governmental ‘grassroots democracy’
in the Works of the Council of Europe

Abstrakt

Celem artykułu jest ukazanie roli Rady Europy w kształtowaniu standardów z zakresu demokracji lokalnej w kontekście prawa międzynarodowego. Analiza opiera się na założeniu, że demokracja lokalna stanowi fundament (korzenie) demokratycznych porządków ustrojowych oraz istotny element ich stabilności. Wskazano, że międzynarodowe traktaty i instrumenty *soft law*, zwłaszcza Europejska Karta Samorządu Lokalnego, wywierają znaczący wpływ na prawo krajowe. Artykuł analizuje zarówno materialne, jak i instytucjonalne aspekty standardów – w tym działalność Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Tekst wykazuje, że Rada Europy, mimo braku kompetencji do narzucania norm, skutecznie harmonizuje rozwiązania prawne

* Dr Daniel Milewski, Warszawska Uczelnia Biznesu i Psychologii „Moderna”, Polska; e-mail: daniel.milewski@moderna.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-0023-7118>.

w państwach członkowskich. Demokracja lokalna ukazana jest jako czynnik wzmacniający decentralizację i odpowiadający na wyzwania współczesnych państw. Artykuł ma charakter problemowy i nie przedstawia katalogu standardów, koncentrując się na ich genezie i znaczeniu systemowym.

Słowa kluczowe

demokracja lokalna, prawo międzynarodowe, Rada Europy, samorząd terytorialny, standardy europejskie

Abstract

The paper aims to present the role of the Council of Europe in shaping the standards in the field of local democracy within the framework of International Law. It assumes that local democracy is the foundation (roots) of democratic systems and a key element of their stability. The study highlights the influence of international treaties and soft law instruments, particularly the European Charter of Local Self-Government, on domestic legal systems. Both material and institutional aspects of these standards are discussed, including the activities of the Congress of Local and Regional Authorities. This text indicates that the Council of Europe, although not empowered to impose norms, effectively harmonises legal approaches across its member states. Local democracy is shown as a decentralising factor responding to modern governance challenges. The paper adopts a problem-based approach, focusing on the origins and systemic significance of these standards, rather than cataloguing them exhaustively.

Keywords

local democracy, International Law, Council of Europe, local self-government, European standards

Wstęp

Rozpocznę prezentowaną analizę od użytego w tytule artykułu określenia *korzenie demokracji*, które w jego wersji angielskiej ująłem jako *grassroots democracy*, co odpowiada sformułowaniu często występującemu w literaturze przedmiotu. Najczęściej tłumaczone jest ono jako *demokracja oddolna*, będąc wszakże tendencją do takiego projektowania procesów politycznych, które przenoszą jak najwięcej uprawnień decyzyjnych na możliwie najniższy poziom. Etymologia tego określenia jednak jasno nawiązuje do *korzeni* (ang. *roots*). Władzę tę należy postrzegać jako pochodzącą właśnie „od korzeni”, tj. od ludzi „na dole” i społeczności lokalnych, a nie przywódców znajdujących się na szczytach. Czynię te uwagi językowe, by uznając pewne rozminięcie się dosłownych znaczeń określeń *korzenie demokracji* oraz *grassroots democracy*, wytłumaczyć, że postanowiłem ich jednak użyć w takich właśnie formach, by zwrócić uwagę na charakterystyczną dla korzeni fundamentalność i oddolność demokracji lokalnej. Ta swoista idiomatyczna poetyka, którą ukazuję w tym wstępie, ma podkreślić, że samorządy z perspektywy międzynarodowej postrzegane są jako baza procesów demokratycznych, a dzięki stosowaniu zasady pomocniczości¹ jednocześnie ich doskonałe wypełnienie. Tak jak funkcją korzeni jest czerpanie z otoczenia i stabilizowanie rośliny, tak Rada Europy, ustanawiając standardy w zakresie demokracji lokalnej, nadaje samorządom podobnie kluczowe znaczenie dla kondycji i stabilności demokratycznej na kontynencie.

W ten sposób, z perspektywy absolutnie zasadniczej, kwestie dotyczące zarządzania sprawami publicznymi na najniższych szczeblach stają się obiektem zainteresowania prawa między-

¹ Zob. D. Milewski, *Międzynarodowy charakter standardów samorządności i pomocniczości w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, w: *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Białystok 2020, s. 15–41.

narodowego, są przedmiotem regulacji o charakterze prawnomiędzynarodowym, a przedstawiciele władz społeczności lokalnych i regionalnych zaproszeni są do prac podejmowanych w ramach organizacji międzynarodowych. Należy zatem postawić tezę, że problematyka demokracji lokalnej znalazła swoje szczególne miejsce w prawie międzynarodowym, które postrzega ją, także dzięki pracy instytucji międzynarodowych, w tym głównie Rady Europy, jako korzenie i fundamenty procesów demokratycznych oddolnie oddziałujących na rzeczywistość europejską w ogólności.

Celem niniejszego artykułu jest umiejscowienie standardów Rady Europy dotyczących demokracji lokalnej w prawie międzynarodowym, z uwzględnieniem jego szerokiego rozumienia, zawierającego w sobie funkcjonowanie organizacji międzynarodowych. Obok próby zdefiniowania samego pojęcia standardów zarysowuję określenie ich źródeł w kontekście prawa międzynarodowego. W artykule prezentowana jest (ujęta z perspektywy problematyki demokracji lokalnej) analiza sposobów wpływania prawa międzynarodowego i organizacji międzynarodowych na wewnętrzne sprawy państw. Jednym z kluczowych aspektów jest ukazanie, w jaki sposób tradycyjne reguły chroniące – wydawać by się mogło – wyłączną kompetencję ustawodawcy krajowego uległy radykalnej zmianie, a traktaty przyjmowane pod egidą organizacji międzynarodowych śmiało wkraczają w sprawy krajowe, oddziałując na wewnętrzne regulacje prawne. W takim ujęciu zaprezentowany artykuł ukazuje rolę Rady Europy w kształtowaniu zasad funkcjonowania demokracji lokalnej, badając jej aktywności w zakresie tworzenia i stosowania narzędzi służących harmonizacji prawa państw członkowskich. Celem prezentowanej analizy nie jest jednak skatalogowanie ani tym bardziej opis wszystkich poszczególnych standardów, jakie wynikają z konwencji lub innych prac podejmowanych pod auspicjami Rady Europy. To byłoby zagadnieniem wymagającym znacznie szerszego opisanie. W ni-

niejszej pracy koncentruję się na analizie związków pomiędzy poszczególnymi zjawiskami, co stanowi bazę do scharakteryzowania odnoszących się do nich procesów. Tekst zwraca oczywiście uwagę na kluczowe osiągnięcia Rady Europy w obszarze demokracji lokalnej, jednak nie dokonuje ich szczegółowej analizy, gdyż ma na celu ukazanie ogólnego obrazu podjętych działań osadzonego w ich charakterystyce bardziej formalnej niż materialnej.

Na wstępie należy przyjąć, iż wspólnota lokalna stanowi podstawę ustroju demokratycznego. Jak podkreśla K. Makowski, poprzez prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi stanowi część zasad demokratycznych – sprawowania władzy bezpośrednio na szczeblu lokalnym. Pozwala na skuteczne zarządzanie sprawami bliskimi obywatelom, przydając im odpowiedzialności, poprzez sam fakt istnienia wspólnot posiadających organy decyzyjne, wybrane w sposób demokratyczny i mające prawo do szerokiej samorządności, jeśli chodzi o kompetencje, warunki ich praktykowania oraz środki niezbędne do pełnienia ich misji². Społeczności te mogą, jak zauważa K.J. Helnarska, samorządnie, czyli we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wykonywać powierzone im zadania, samodzielnie muszą niejednokrotnie rozwiązywać problemy związane ze swoim funkcjonowaniem albo odwoływać się do państwa o wsparcie. Samorząd nie jest bowiem strukturą ani niezmienną, ani statyczną. Jest za to „istotnym elementem porządku ustrojowego [...] bardzo ważnym czynnikiem postępu cywilizacyjnego, kulturowego oraz gospodarczego państwa”³.

Jak ukazuje nam historia powojennej Europy (szczególnie w jej części zachodniej), naznaczona jest ona w omawianym za-

² K. Makowski, *Władze samorządu lokalnego w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, w: *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka, Warszawa 2015, s. 33.

³ K.J. Helnarska, *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Toruń 2012, s. 7.

kresie dwoma z pozoru przeciwstawnymi procesami. Z jednej strony do dziś obserwujemy chęć scalania wysiłków poszczególnych państw w najróżniejszych dziedzinach. Jednak z drugiej strony już w obrębie samych państw olbrzymią rolę zaczęły odgrywać czynniki decentralizacyjne i regionalizacyjne. W ocenie, którą dzieli się S. Parzymies, obydwie te procesy ciągle trwają i wywarły wpływ na kształtowanie się pojęcia „Europa Regionów”. Co dowiodła intensyfikacja transgranicznej współpracy regionalnej, działania mające na celu eliminowanie granic państwowych niekoniecznie muszą być wynikiem decyzji centralnych władz państw, ale również wspólnot lokalnych, które niekiedy czynią to nawet skuteczniej. Nie sposób nie zgodzić się z poglądem, iż Europa nie obroni się przed naporem regionalizacji. Należy jednak sprzyjać realizacji takiej funkcji regionalizacji, która opiera się na zasadzie pomocniczości. Oznacza to umożliwienie społeczności regionu, uznającego jednak rząd centralny, wywierania wpływu na kształtowanie warunków swego życia i rozwiązywanie własnych problemów. Tym samym przeciwstawiać się należy koncepcji regionalizacji, która neguje potrzebę istnienia władzy centralnej i zakłada szeroką autonomię, a nawet odłączenie się od państwa macierzystego⁴. Regionalizacja jako zjawisko ustrojowe to decentralizacja władzy państwowej. Tak ujmuję to zagadnienie E.J. Nowacka, precyzując, że autonomia w państwie unitarnym oznacza w regionach wyodrębnienie geograficzne, o silnych więzach historycznych zabezpieczających wspólnotę interesów i potrzeby społeczności lokalnych, zaś cechą podstawową samorządu terytorialnego i autonomii terytorialnej w pewnych modelach było wykonywanie zadań publicznych przez organy reprezentatywne przedstawicieli ludności danego terytorium. „W średniowieczu w Anglii powstawały elementy samorządu terytorialnego w niższej jednostce, w parafiach, które przejmowały funkcje administra-

⁴ S. Parzymies, *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3 (1994), s. 18–19 i 28.

cyjne”⁵. Nawet w takim prostym historycznym ujęciu widoczny jest związek pomiędzy samorządem, administracją i wykonywaniem władzy publicznej. Samorząd terytorialny jest, jak zauważa P. Michalski, pojęciem węższym od administracji publicznej i stanowi niejako tylko pewną jej część, formę uczestnictwa obywateli w wykonywaniu władzy, tj. formę tejże administracji. „Przychodzi tu na myśl ujęcie funkcjonalne samorządu terytorialnego, według którego jest on właśnie specyficzną formą wykonywania administracji publicznej”, a z samorządem terytorialnym jako takim należy wiązać administrację samorządową, która obok administracji państwowej (w tym rządowej) jest elementem administracji publicznej⁶.

Prawnomiędzynarodowa charakterystyka standardów odnoszących się do demokracji lokalnej i administracji samorządowej

Powstawanie organizacji międzynarodowych spowodowało, iż stosunki międzynarodowe przestały być wyłączną domeną państw. Ich rozwój, szczególnie w ostatnich blisko osiemnastu latach, pozwolił dojść do stanu, w którym objęły one swoim zasięgiem wszystkie dziedziny życia międzynarodowego, a także coraz częściej dotyczą sfery stosunków wewnętrznych państw. Jak w tym kontekście zaznacza E. Dynia, „tradycyjne reguły stanowiące, że kształtowanie stosunków wewnętrznych w państwach należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy krajowego i że kompetencje te są chronione przez prawo międzynarodowe, formułujące zakaz interwencji w ich sprawy wewnętrzne, uległy radykalnej zmianie”, zaś przyjmowane pod egidą organizacji międzynarodowych traktaty śmiało wkra-

⁵ E.J. Nowacka, *Władza samorządu lokalnego*, Warszawa 2012, s. 40–41.

⁶ R. Gawłowski, P. Michalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2017, s. 28–29.

czają w sprawy krajowe, oddziałując na wewnętrzne regulacje prawne dotyczące współpracy w różnych dziedzinach⁷. Paradoksem współczesnych państw niewątpliwie jest to, iż są zbyt małe, by sprostać globalnym problemom, a tym samym jednocześnie zbyt duże, aby w skuteczny sposób rozwiązywać sprawy lokalne⁸. Różnorodność modeli samorządowych w Europie, a także dalsze różnice w rozwiązaniach szczegółowych nie oznaczają, że nie istnieją problemy wspólne europejskim samorządom.

Organizacja administracji, jej funkcjonowanie oraz status urzędników uznawane są za sferę wewnętrzną każdego państwa. W związku z tym, co podkreśla E. Nizio, ingerencja prawa międzynarodowego w tę sferę ma charakter bardzo ogólnych zasad funkcjonujących w każdym demokratycznym państwie⁹. Taką, choć stale rozwijającą się rolę przyjęła w tej kwestii Rada Europy. Wszakże jedną z ważniejszych dziedzin jej działania są, jak podkreśla M. Safjan, prace nad zharmonizowaniem zasad oraz podstawowych rozwiązań istniejących w systemach prawnych państw członkowskich w sferze prawa publicznego i prywatnego¹⁰. Podkreśla on, że Rada Europy korzysta z różnych instrumentów służących tej harmonizacji. Za najważniejsze oczywiście uznaje konwencje, które ustanawiają wiążące dla państw uregulowania i są najbardziej skutecznym narzędziem harmonizowania prawa. Jednak, jak dodaje, znaczącą rolę w tym zakresie pełnią również zalecenia i rezolucje, które choć nie mają bezpośredniej mocy wiążącej, to wywierają, jak dowodzą kilkudziesięcioletnie doświadczenia, istotny wpływ na systemy prawne

⁷ E. Dynia, *Wpływ Rady Europy na rozwój prawa międzynarodowego*, w: *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Białsko-Biała 2008, s. 58.

⁸ Por. A. Błaszczuk, *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” nr 8 (2001), s. 119–137.

⁹ E. Nizio, *Zatrudnienie w służbie publicznej w prawie i orzecznictwie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXIII (2004), s. 186–187.

¹⁰ M. Safjan (red.), *Standardy Prawne Rady Europy, Teksty i komentarze*, tom 1, *Prawo rodzinne*, Warszawa 1994, s. 9–10.

państw członkowskich, wskazując na pożądaną kierunek ewolucji prawa i określając postulowany standard rozwiązań w danej dziedzinie. W działalności Rady Europy możemy dostrzec, że jednym z zasadniczych kierunków jej pracy jest tworzenie standardów konstytucyjnych, ukierunkowanych na demokratyczny rozwój ustrojów państw członkowskich. Jak zaznacza J. Dinsdale, już od początku istnienia Rady Europy „ucieleśnienie i nadawanie niezwykle konkretnej formy wartościom zawartym w takich pojęciach jak prawa człowieka, państwo prawa i demokracja stanowiło trzon jej działalności”¹¹. Cytując ten fragment, J. Jaskiernia dodaje, że choć obszar prawa konstytucyjnego należy do suwerennych rozstrzygnięć państwa, to jednak nie pozostaje on poza oddziaływaniem organizacji międzynarodowej. Chodzi przy tym nie tylko o upowszechnianie demokratycznych rozwiązań konstytucyjnych, ale o twórcze wpływanie na kształt ustroju państw ubiegających się o członkostwo¹².

Ukazując związki pomiędzy demokracją lokalną, samorządem i administracją, a prawem międzynarodowym, szczególnie w kontekście podstawowych dla naszych rozważań standardów Rady Europy w tym zakresie, warto zatrzymać się w tym momencie nad samym pojęciem standardu. W ujęciu słownikowym standard to „przeciętna norma, przeciętny typ, model, wyrób odpowiadający określonym wymaganiom, wzorzec”. Pojęcie „standardowy” wskazuje na odpowiadanie określonym normom, zaś standaryzowanie jest synonimem ujednolicania¹³. Jeszcze prościej można go zdefiniować jako wspólnie ustalone kryterium, które określa powszechne, zwykle najbardziej pożądane cechy

¹¹ J. Dinsdale, *Rola Rady Europy w ustalaniu standardów w zakresie praw człowieka*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” nr 1 (1999), s. 8.

¹² J. Jaskiernia, *Standardy Rady Europy a ustrój polityczny Polski*, w: *Polska w Radzie Europy 10 lat członkostwa*, red. H. Machińska, Warszawa 2002, s. 94.

¹³ Zob. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2003, s. 1373; E. Sobol (red.) *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2003, s. 1036.

danego obiektu czy zjawiska. Klasycznie doktryna¹⁴ pod pojęciem standardu rozumie abstrakcyjny wzorzec i punkt odniesienia do szczegółowej regulacji prawnej różnych sfer życia społecznego. W literaturze polskiej J. Galster¹⁵ i J. Gilas¹⁶ zajmowali się szerzej teoretycznymi zagadnieniami standardu w prawie międzynarodowym i konstytucyjnym. Jak podaje J. Białocerkiewicz, pojęcie europejskich standardów administracyjnych jest wielowątkowe, gdyż obejmuje swoim zakresem zarówno gwarancje wynikające z wiążących źródeł prawa międzynarodowego, standardy wydedukowane i ustalone przez orzecznictwo, jak i te zawarte w *soft law*. „Wprawdzie w zakresie systemu rządzenia oraz krajowej administracji publicznej nie ma *acquis communautaire*, ale stopniowo w państwach europejskich o odmiennych tradycjach i systemach rządzenia ukształtował się *consensus* w zakresie rudymenarnych zasad administracji publicznej, które z czasem zostały zdefiniowane i skonkretyzowane przez judykaturę krajową. Standardy te zawarte są zarówno w umowach międzynarodowych [...], jak również w zbiorach norm zalecanych (*soft law*)”¹⁷. Należy jednak zaznaczyć, że zdaniem A. Jackiewicza „pojęcie standardu międzynarodowego (europejskiego) nie jest pojęciem stricte prawnym, przez co nie może być wyczerpująco zdefiniowane. Przeniesienie ogólnych wyjaśnień na grunt prawa, w poszukiwaniu definicji międzynarodowych standardów prawnych, pozwala mu za takowe uważać

¹⁴ Zob. M. Stati, *Le standard juridique*, Paris 1927; J. Stone, *The Province and Function of Law*, Sydney 1946; G. Schwarzenberger, *The Principles and Standards of International Economic Law*, Boston 1966.

¹⁵ Zob. J. Galster, *Pojęcie standardu w prawie międzynarodowym publicznym*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” nr 2 (1979), s. 23 i n.; J. Galster, *Standard w prawie konstytucyjnym*, w: *Pokój i sprawiedliwość poprzez prawo międzynarodowe*, Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa, red. C. Mik, Toruń 1997.

¹⁶ Zob. J. Gilas, *Standard traktowania narodowego*, „Państwo i Prawo” nr 7–8 (1974), s. 131 i n.

¹⁷ J. Białocerkiewicz, *Organizacje europejskie i ich standardy prawne*, Włocławek 2003, s. 128.

postanowienia mające charakter pewnych modelowych, przeciwnych rozwiązań, funkcjonujących w danej społeczności międzynarodowej. „Podstawowe znaczenie w procesie ustalania czy daną instytucję należy uznawać jako standard, jest określenie atrybutów, jakimi powinna się ona cechować. Bez wątpienia kluczową cechą jest powszechność”¹⁸. Podkreśla on istnienie swobodnego sprzężenia zwrotnego, gdyż państwa same wykształcają pewne standardy międzynarodowe, a jednocześnie standardy te wpływają na ustawodawców, by ci kierowali się w swoich pracach tymi właśnie tendencjami ponadpaństwowymi, co w efekcie prowadzi do zbliżania się porządków prawnych danej społeczności międzynarodowej. Kolejnym zagadnieniem jest kwestia zasięgu funkcjonowania danego standardu. To od tego czynnika zależy, czy możemy mówić o standardzie uniwersalnym bądź regionalnym. Ze standardem europejskim mamy do czynienia, gdy jest on rozpowszechniony w prawodawstwie organizacji międzynarodowych o europejskim zasięgu, a także w krajowych porządkach prawnych państw europejskich. To z kolei wiąże się z odpowiednim stopniem ogólności rozwiązań będących standardem międzynarodowym. „Ogólność tych postanowień wynika z potrzeby poszanowania odmienności systemów poszczególnych państw należących do danego kręgu kulturowego. Próba wypracowania wspólnego mianownika wymusza pewne uogólnienia, powodując elastyczność danych rozwiązań”¹⁹. Z tego właśnie powodu za standardy uznaje się zazwyczaj zasady prawne, a nie szczegółowe normy. Tym samym poprzez uznanie określonej zasady standardem umożliwia prawodawcy krajowemu swobodę w doborze instrumentów służących jej realizacji. Aby jednak określić charakter standardu, kluczowe jest ustalenie jego źródeł. W tym kontekście T. Jasudowicz dzieli standardy na wiążące i zalecane. I choć te drugie nie dysponują formalnie mocą obo-

¹⁸ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 136–138.

¹⁹ Tamże.

wiązującą, to jednak „lekceważyć ich nie wolno, zważywszy, że – w praktyce, a i wedle swojej litery – stanowią bardzo dogodny i wystarczająco skuteczny sposób harmonizowania i ujednolicania prawa i praktyki krajowej Państw Członkowskich Rady Europy, zajmując istotne miejsce w procesie kształtowania mniej lub bardziej jednolitych standardów europejskich”²⁰. Z tym związane jest zagadnienie wyboru nośników określonych standardów. Te rozwiązania, które mają ugruntowaną pozycję w doktrynie, znajdujące swoje odzwierciedlenie w poszczególnych krajowych porządkach prawnych oraz orzecznictwie, co do zasady mają umocowanie w wiążących aktach prawnych. Jednak standardy *in statu nascendi* ujmowane są w dokumentach charakteryzujących się deklaratywnością, co pozwala postawić wniosek, iż instytucja standardu to efekt określonego procesu, przez co nie może być ona traktowana jako zjawisko statyczne.

Rola Rady Europy w tworzeniu i upowszechnianiu standardów prawnych dotyczących demokracji lokalnej

Rada Europy jest organizacją określającą standardy, wypracowującą w efekcie spójną europejską perspektywę prawną. Jednak Rada Europy nie tworzy odrębnego porządku prawnego, którego normy obowiązywałyby w państwach członkowskich z mocy prawa, tak jak ma to miejsce odnośnie właściwych aktów funkcjonujących w systemie wspólnotowym, które bezpośrednio kształtują prawa i obowiązki obywateli. Jak w tym kontekście zaznacza A. Jackiewicz, funkcją Rady Europy jest oddziaływanie na porządki krajowe przy użyciu instrumentów pośrednich, charakterystycznych dla prawa międzynarodowego, znajdujących swoje odbicie w poszczególnych porządkach

²⁰ T. Jasudowicz, *Europejskie standardy bioetyczne. Wybór materiałów*, Toruń 1998, Wstęp, s. II.

prawnych państw członkowskich dopiero po ich implementacji. „Konwencje są niezbędnymi instrumentami współpracy prawnej pomiędzy członkami Rady Europy; mają one charakter obowiązujący dla państw, które je ratyfikowały. [...] Jednak nie wszystkie zagadnienia będące przedmiotem zainteresowania państw członkowskich wymagają regulacji w formie konwencji, a czasem jest to po prostu niemożliwe”²¹. Rada Europy poprzez swoje organy wydaje także między innymi zalecenia i rezolucje, które są kierowane do państw członkowskich oraz nadają kierunek działań w zakresie ustawodawstwa i administracji. Są one dla rządów państw członkowskich instrumentem proponującym konkretne rozwiązania nowopowstających wyzwań i problemów. Wspomniany Autor przywołuje w toku swoich rozważań zdanie sędziego J. Łętowskiego, który określił charakter prac Rady Europy jako „badawczy i studyjny” (a ich efektem są właśnie kierowane do państw członkowskich zalecenia), jednak wydawane rekomendacje jednocześnie wyznaczają standardy europejskie, czyli „określone zasady i reguły, jakim powinno odpowiadać administrowanie w poszczególnych państwach”²².

Należy zaznaczyć, że Rada Europy powstała, by stanowić forum debaty oraz współpracy, czego owocem miało być wzajemne zbliżenie się państw, a w efekcie ich stopniowa integracja. Ta współpraca przejawiała się w dialogu, przyjmowaniu rezolucji oraz zaleceń, a przede wszystkim obowiązujących aktów prawa międzynarodowego, czyli licznych traktatów. Jednak sceptycy mogliby w tym kontekście zadać pytanie, jaki jest sens istnienia Rady Europy, skoro z pozoru nie ma ona żadnych środków, aby wymusić na swoich członkach podporządkowanie się jej ustaleniom. Na tak postawioną sprawę J. Regulski poddał najtrafniejszą możliwą odpowiedź. Otóż Rada Europy „jest dobrowolnym stowarzyszeniem w pełni suwerennych państw, a nie organi-

²¹ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji*, s. 72.

²² J. Łętowski, *Glosa do wyroku NSA z 5 czerwca 1991 r. II S.A. 35/91*, OSP 1992, nr 1, poz. 25.

zają ponadpaństwową. Nie ma więc żadnych uprawnień, aby narzucać komukolwiek swą wolę. Jej działalność i uprawnienia wynikają właśnie z woli państw członkowskich. Przystępując do Rady zobowiązały się one do przestrzegania pewnych zasad. Jeśli tego nie robią, to pozostali członkowie mogą jedynie je wykluczyć czy zawiesić, tak jak to było w przypadku Grecji, gdy odstąpienia od zasad statutowych stały się zbyt drastyczne. Rada Europy ma wspierać demokrację. A demokracji nie da się wprowadzić przymusem czy przy pomocy policji. Demokracji trzeba chcieć. I zadaniem Rady jest wspomagać tych, którzy właśnie tego chcą. A jeśli nie chcą, to wszelkie narzucanie czegokolwiek z zewnątrz jest na ogół mało skuteczne. Wszystkie mechanizmy prawne wykształcone przez Radę zakładają dobrą wolę wszystkich zainteresowanych. Jeśli takiej woli nie ma, to oczywiście mechanizmy przestają pełnić swą rolę”²³.

Analizując opisywane zagadnienie dostrzegam, iż standardy w zakresie demokracji lokalnej wykształcone pod auspicjami Rady Europy posiadają wymiar materialny oraz instytucjonalny. Prace tej organizacji międzynarodowej różnymi metodami dążą do harmonizacji prawa regulującego kwestie demokracji lokalnej w państwach członkowskich, jak też składają się z mechanizmów monitorujących i weryfikacyjnych. Z pozoru mogłoby się wydawać, że ten obszar zainteresowań jest jednowymiarowy i obejmuje tylko ujęte w prawie międzynarodowym zasady odnoszące się do prawa administracyjnego (w szczególności w zakresie kwestii samorządowych) obowiązującego w państwach członkowskich. Byłoby to jednak zdecydowanie zbyt wąskie spojrzenie. Otóż, po pierwsze, charakterystyczną cechą oddziaływania takiej organizacji międzynarodowej na systemy prawne jej państw członkowskich jest to, że wdrażanie standardów nie musi odbywać się z wykorzystaniem mechanizmów traktatowych, choć mają one oczywiście najdonioślejsze zna-

²³ J. Reguński, *5 lat Polski w Strasburgu*, w: *Polska w Radzie Europy. 5 lat członkostwa*, „Biuletyn” 4/96 (1997), s. 29.

czenie. Po drugie, nawet jeśli te inne formy oddziaływania nie przyniosą bezpośrednich efektów, to pełnią częstokroć funkcję „pre-prawa”, będąc jednym z kroków zmierzających do ujęcia danego zagadnienia w formę umowy międzynarodowej. Tym samym, z punktu widzenia rozważań prawniczych, nie sposób ich pominąć, gdyż zarówno są one czynnikami oddziałującymi na porządek prawny państw członkowskich, jak również w odniesieniu do procesu stanowienia prawa międzynarodowego, mogą być jego istotną częścią. Co dla mnie szczególnie ważne, standardy Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej to nie tylko kwestie materialne, odnoszące się do harmonizacji prawa właściwego administracji samorządowej. Nie sposób wszakże wyobrazić sobie działalności tej organizacji międzynarodowej bez funkcjonującej w jej ramach reprezentacji władz lokalnych i regionalnych, co samo w sobie jest kluczowym standardem Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej, tyle że posiadającym wymiar instytucjonalny.

Kluczowe elementy dorobku traktatowego i organizacyjnego Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej

Rada Europy prowadzi szeroko zakrojoną aktywność, która z jednej strony ma charakter rządowy oraz parlamentarny, a tym samym umożliwia wspólną dyskusję na temat istotnych problemów na najwyższych szczeblach politycznych, ale z drugiej strony zajmuje się ona kwestiami władz lokalnych, co bardzo korzystnie przekłada się na rozwój lokalnych form demokracji w całej Europie. Znaczenie Rady Europy dla standardów w zakresie demokracji lokalnej wynika z dwóch uzupełniających się okoliczności charakteryzujących jej działalność. Po pierwsze, wśród szczególnych priorytetów ukierunkowujących jej aktywności wymieniany jest wyraźnie rozwój

współpracy oraz budowanie podstaw demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym, co postrzegane jest jako jeden z najistotniejszych elementów kształtowania się jedności europejskiej. Po drugie, Rada Europy podejmuje prace ukierunkowane na modernizację, harmonizację i ujednolicanie prawa państw członkowskich. Jak już zostało wcześniej zauważone, stałym obszarem działania tej organizacji jest opracowywanie konwencji, które pomagają w tworzeniu wspólnej przestrzeni prawnej na kontynencie oraz umożliwiają większą harmonizację systemów prawnych. Spośród źródeł prawa międzynarodowego o statusie umów międzynarodowych wypracowanych pod auspicjami Rady Europy, a będących kluczowymi elementami jej dorobku w zakresie demokracji lokalnej oraz funkcjonowania i współpracy władz na tym szczeblu niewątpliwie możemy wyróżnić takie traktaty jak: Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)²⁴, Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi²⁵, Konwencja o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym²⁶, Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi²⁷, Protokół nr 2 do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi dotyczący współpracy międzyterytorialnej²⁸, Protokół nr 3 do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi dotyczący

²⁴ ETS No. 122, ang. *European Charter of Local Self-Government*.

²⁵ ETS No. 106, ang. *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*.

²⁶ ETS No. 144, ang. *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*.

²⁷ ETS No. 159, ang. *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*.

²⁸ ETS No. 169, ang. *Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation*.

Euroregionalnych Ugrupowań Współpracy²⁹, Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zakresie prawa do udziału w sprawach władz lokalnych³⁰, Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych³¹, Europejska Konwencja Krajobrazowa³² i Protokół zmieniający Europejską Konwencję Krajobrazową³³. Przyjęta w 1985 roku EKSL jest kluczową konwencją, mającą na celu wzmacnianie demokracji lokalnej oraz idei samorządności poprzez przyjęcie standardów dotyczących norm prawnych, jakie muszą być przestrzegane przez jej sygnatariuszy. Standardy te są gwarancjami państwa ustawionymi niejako „od góry” i określają ramowe założenia organizacji samorządu lokalnego. EKSL zobowiązuje państwa do zapewnienia warunków, w których władze lokalne mają realne kompetencje oraz odpowiednie środki finansowe do wykonywania swoich zadań. Karta tworzy standardy, takie jak prawo do samodzielnego zarządzania sprawami lokalnymi, administracyjna niezależność samorządów, ochrona ich zasobów finansowych, a także obowiązek konsultacji z władzami lokalnymi w kwestiach, które ich dotyczą³⁴.

Jak zauważa W. Kmitowski, panuje dość powszechne przekonanie, że bez uwzględnienia prawa międzynarodowego nie można tworzyć prawidłowych wyobrażeń o rzeczywistości międzynarodowej. W stosunkach międzynarodowych częstokroć obok prawa występuje też wiele innych norm niebędących nor-

²⁹ CETS No. 206, ang. *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*.

³⁰ CETS No. 207, ang. *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*.

³¹ ETS No. 148, ang. *European Charter for Regional or Minority Languages*.

³² ETS No. 176, ang. *European Landscape Convention*.

³³ CETS No. 219, ang. *Protocol amending the European Landscape Convention*.

³⁴ D. Milewski, *Ukształtowanie się prawa do udziału w sprawach władz lokalnych jako standardu międzynarodowego w wyniku prac traktatowych podejmowanych pod auspicjami Rady Europy, w: 75 lat oddziaływania Rady Europy na kształtowanie przestrzeni prawnej w obszarze demokracji*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2025, s. 262–263.

mami wiążącego prawa międzynarodowego, ale w jakimś stopniu porządkujących stosunki między podmiotami społeczności międzynarodowej³⁵. Oczywiście porozumienia dwustronne i wielostronne przyjmowane pod auspicjami organizacji międzynarodowych, a także uchwały ich organów zawierają wiele uzgodnionych na poziomie międzynarodowym norm postępowania w różnych dziedzinach, ale wzrasta jednocześnie znaczenie swoistych norm międzynarodowej moralności, także w odniesieniu do stosunków wewnętrznych. Nic nie wskazuje na to, by tworzenie tego rodzaju norm zostało zahamowane i utraciło swoje znaczenie. W tym duchu dorobek Rady Europy w odniesieniu do stanowienia standardów z zakresu demokracji lokalnej można podzielić na dwie grupy, czyli na normy zawarte w prawie traktatowym powstającym pod auspicjami tej organizacji międzynarodowej (między innymi zawarte w wymienionych wyżej konwencjach) oraz te ujęte uchwałach organów Rady Europy, które wyznaczają ogólne standardy postępowania i organizacji skierowane do państw członkowskich. Bowiem zasadnicze znaczenie w procesie tworzenia standardów Rady Europy w omawianym zakresie mają liczne dokumenty o statusie *soft-law*, w tym będące efektem pracy Kongresu zalecenia i rezolucje. Kongres na każdej swojej sesji przyjmuje liczne uchwały, z których większość dotyczy najistotniejszych problemów i wyzwań, z jakimi mierzy się demokracja lokalna i regionalna w Europie. Spośród dokumentów o największym znaczeniu należy wymienić: Europejski Kodeks Postępowania na rzecz spójności politycznej przedstawicieli wybieranych na szczeblu lokalnym i regionalnym³⁶, Zmienioną Europejską Kartę o Uczestnictwie Ludzi Młodych w Życiu Lokalnym i Regionalnym³⁷

³⁵ Zob. W. Kmitowski, *Normy społeczności międzynarodowej*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 10 (1990), s. 113.

³⁶ Załącznik do Zalecenia 60 (1999), ang. *European Code of conduct for the political integrity of local and regional elected representatives*.

³⁷ Załącznik do Zalecenia CLRAE 128 (2003), ang. *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*.

a także Europejską Kartę Miejską II – Manifest na rzecz nowej miejskości³⁸.

Choć w tytule artykułu odnoszę się do pojęcia demokracji lokalnej, to warto zauważyć, że z uwagi na charakterystykę funkcjonowania samorządów wiele omawianych zagadnień odnosi się wprost do kwestii regionalnych. Warto jednak zaznaczyć, iż w stosunku do samorządu regionalnego do dziś nie doszło do sfinalizowania prac zmierzających do uregulowania tej materii w formie konwencji Rady Europy. Pomimo istnienia projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego nie było woli państw członkowskich do włączenia go w materię traktatową. Jednym z kluczowych osiągnięć na drodze do potencjalnego przyjęcia w przyszłości umowy międzynarodowej regulującej kwestie ustroju samorządu regionalnego są Europejskie Ramy Odniesienia dla Demokracji Regionalnej³⁹. Zostały one przyjęte podczas Konferencji Ministrów odpowiedzialnych za władze lokalne i regionalne, która odbywała się w dniach 16–17 listopada 2009 r. w Utrechcie.

Z perspektywy dorobku instytucjonalnego należy podkreślić, iż Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy jest jedynym organem organizacji międzynarodowej w przestrzeni europejskiej, którego zadaniem jest monitorowanie stanu demokracji lokalnej oraz rozwój samorządności w całej Europie. Jako głos europejskich samorządów działa na rzecz wspierania demokracji oddolnej, zachęcając jednocześnie do konsultacji oraz dialogu między rządami krajowymi a władzami lokalnymi i regionalnymi. Gwarantuje, że decyzje polityczne podejmowane są na poziomie najbliższym obywatelom, a także dąży do zbudowania na tym szczepku dynamicznej demokracji w coraz bardziej zglobalizowanym świecie.

³⁸ Załącznik do Rezolucji CLRAE 269 (2008), ang. *European Urban Charter II – Manifesto for a new urbanity*.

³⁹ Reference Framework for Regional Democracy presented to the Ministers for local and regional authorities, Utrecht, 16–17 November 2009.

Poprzez utworzenie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych wspólnoty samorządowe zostały włączone w proces decyzyjny Rady Europy. Proces ten sięga wczesnych lat funkcjonowania tej organizacji międzynarodowej, gdyż choć Kongres formalnie powstał w 1994 r., to poprzednie formy organizacyjne reprezentacji władz lokalnych i regionalnych uzyskały znaczący dorobek (np. opracowanie EKSL), jak też wykazały się praktyką funkcjonowania⁴⁰. Podstawowym zadaniem Kongresu jest zapewnienie uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych w procesie integracji europejskiej i w pracach Rady Europy. Szczególną jego rolą jest promowanie rozwoju demokracji w jej lokalnym i regionalnym wymiarze oraz umacnianie współpracy pomiędzy społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi. Kongres ma pomagać nowym państwom członkowskim Rady Europy w procesie wprowadzania i wzmacniania samorządu lokalnego i regionalnego w zgodzie z europejskimi standardami demokratycznymi. Jego rolą jest zapewnianie wsparcia przeprowadzanym w tym zakresie reformom oraz zachęcanie do konsultacji i dialogu politycznego pomiędzy władzami państwowymi, a samorządami. Dla realizacji swoich celów Kongres może przygotowywać sprawozdania, wydawać zalecenia i opinie kierowane do Komitetu Ministrów oraz Zgromadzenia Parlamentarnego, a także uchwalać rezolucje adresowane do władz lokalnych i regionalnych. W związku z tym, że Kongres powstał stosunkowo niedawno, znalazł się w szczególnej sytuacji propagatora i strażnika powstałych wcześniej konwencji europejskich z jego sfery działania.

⁴⁰ Na temat sposobów działania i osiągnięć Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych (poprzedniczki Kongresu) zob. I. Grom, *Regional grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Beitrag zur Förderung der europäischen Integration*, Berlin 1995, s. 84 i n.

Podsumowanie

Współczesna demokracja z jednej strony nie zamyka się w wymiarze krajowym, a z drugiej jej korzeni (lub stosując inne porównanie – fundamentów czy podstaw) śmiało można szukać na poziomie lokalnym. Demokracja rozumiana jako kontinuum od szczybla lokalnego poprzez narodowy do ponadnarodowego, wymaga nowego odczytania. Jeżeli przyjmiemy, że w przestrzeni lokalnej mamy do czynienia z funkcjonowaniem (powstawaniem) „nowej” demokracji lokalnej, to należy odpowiedzieć na pytanie jakie są jej konstytutywne składniki i atrybuty⁴¹. Proces odnowy demokracji lokalnej, wraz z czynnikami decentralizacyjnymi, może być postrzegany jako część szeroko zakrojonych wysiłków organizacyjnych, które współczesne państwa podejmują w obliczu powszechnej presji reform⁴². Integracja europejska zainicjowała proces wzmacniania roli samorządów na kontynencie, a powojenna Europa, nastawiając się na współpracę polityczną w ramach Rady Europy, umożliwiła i wyzwoliła jednocześnie ambicje samorządów do posiadania własnych kompetencji oraz realizowania lokalnej polityki w granicach prawnie sankcjonowanych możliwości, a także do reprezentacji ich interesów w instytucjach europejskich⁴³.

Niniejszy artykuł stanowił sposobność do prezentacji wyników analiz dotyczących ram funkcjonowania demokracji lokalnej oraz władz samorządowych w perspektywie dorobku oraz systemu instytucjonalnego szczególnej organizacji międzynarodowej, jaką jest Rada Europy. Opisane wyniki badań nad tym zagadnieniem, prowadzące od przyczyn powstania prawnomię-

⁴¹ I. Bokszczanin, *Demokracja lokalna – próba konceptualizacji*, w: *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014, s. 24.

⁴² M. Crozier, *La décentralisation est-elle une réforme de l'état?*, „Pouvoirs Locaux” nr 12 (1992), s. 130–134.

⁴³ M. Natanek, *Samorządy w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do szczytu wiedeńskiego 1993 roku*, Kraków 2016, s. 15.

dzynarodowych regulacji w tym zakresie, poprzez charakterystykę dokumentów standardotwórczych, aż do zaprezentowania ich katalogu i rozwiązań instytucjonalnych stanowiących razem wachlarz osiągnięć Rady Europy w przedmiotowym obszarze są szkicem dającym obraz jak problematyka demokracji lokalnej postrzegana jest z perspektywy międzynarodowej. W artykule dążyłem do opisanie jaką rolę Rada Europy odegrała w procesie ustanawiania wspólnych europejskich standardów w zakresie demokracji lokalnej. W artykule ukazuję dlaczego standardy z zakresu prawa ustrojowego, administracyjnego czy samorządowego poszczególnych państw rozpatruję z perspektywy prawa międzynarodowego. Bez wątpienia Europejska Karta Samorządu Lokalnego – traktat na rzecz demokracji lokalnej, jak nazwał ją C.M.G. Himsworth⁴⁴ – jest źródłem prawa międzynarodowego wprowadzającym ramy do ochrony społeczności lokalnych. Dąży ona do uwzględnienia praw tych społeczności w systemach prawnych państw członkowskich Rady Europy oraz daje podstawowe gwarancje niezależności przedstawicieli wybranych na szczeblu lokalnym. Typowymi dla organizacji międzynarodowych działaniami są aktywności prowadzone w ramach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, występującego w roli strażnika praw określonych w EKSL. Również prawo wewnętrzne organizacji międzynarodowej regulujące funkcjonowanie organów Rady Europy powinno być rozpatrywane jako część prawa międzynarodowego. Standardami w zakresie demokracji lokalnej nie są jednak tylko zasady wynikające z EKSL czy nawet innych konwencji z tego zakresu. Kongres rocznie przyjmuje około pięćdziesięciu raportów, rezolucji i zaleceń, które swoją treścią dotyczą tej tematyki. Stanowią one pozatraktatowe źródła standardów, mieszczące się w szeroko pojętych instrumentach dostępnych organizacjom międzynarodowym. Sam Kongres Władz Lokalnych i Regional-

⁴⁴ Zob. C.M.G. Himsworth, *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, Edinburgh 2015.

nych, składający się z 612 delegatów wybranych na szczeblu lokalnym i regionalnym, zrzeszonych w delegacjach narodowych 46 państw, reprezentujących ponad 130 tysięcy społeczności terytorialnych, jest unikalnym, ewoluującym i wciąż mało opisanym, szczególnie w polskojęzycznej literaturze przedmiotu, organem funkcjonującym w ramach organizacji będącej podmiotem prawa międzynarodowego. Należy zatem zauważyć, że standardy Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej posiadają zarówno wymiar materialny, wynikający z postanowień EKSL, innych traktatów i *soft law*, jak też mają wymiar instytucjonalny związany z funkcjonowaniem organu przedstawicielskiego, jakim jest Kongres.

Współczesna demokracja wykraczając poza wymiar krajowy, zakorzeniona jest na szczeblu lokalnym, co stanowi klucz do jej odnowy oraz wzmacnia procesy decentralizacyjne. Dlatego podejmując temat niniejszego artykułu, zwracam w swojej analizie uwagę na wypracowywanie przez Radę Europy licznych konwencji i zaleceń, które harmonizują systemy prawne państw członkowskich w zakresie funkcjonowania władz lokalnych. Wskazuję również, że choć Rada Europy nie narzuca swojej woli, to jej standardy mają istotny wpływ na kształtowanie prawa krajowego, wspierając rozwój demokracji od podstaw.

Bibliografia

Źródła prawa

- Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (wraz z raportem wyjaśniającym): ETS No. 148, umowa otwarta do podpisu 5 listopada 1992 r. w Strasburgu, weszła w życie 1 marca 1998 r., ratyfikowana przez Polskę 12 lutego 2009 r., ang. *European Charter for Regional or Minority Languages*, Dz. U. z 2009 r., Nr 137, poz. 1121.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (wraz z raportem wyjaśniającym): ETS No. 122, umowa otwarta do podpisu 15 października 1985 r. w Strasburgu, weszła w życie 1 września 1988 r., ratyfikowa-

na przez Polskę 22 listopada 1993 r., ang. *European Charter of Local Self-Government*, Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

Europejska Konwencja Krajobrazowa (wraz z raportem wyjaśniającym): ETS No. 176, umowa otwarta do podpisu 20 października 2000 r. we Florencji, weszła w życie 1 marca 2004 r., ratyfikowana przez Polskę 27 września 2004 r., ang. *European Landscape Convention*, Dz. U. z 2006 r., Nr 14, poz. 98.

Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (wraz z raportem wyjaśniającym): ETS No. 106, umowa otwarta do podpisu 21 maja 1980 r. w Madrycie, weszła w życie 22 grudnia 1981 r., ratyfikowana przez Polskę 19 marca 1993 r., ang. *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287.

Konwencja o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym (wraz z raportem wyjaśniającym): ETS No. 144, umowa otwarta do podpisu 5 lutego 1992 r. w Strasburgu, weszła w życie 1 maja 1997 r., ang. *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*.

Protokół Dodatkowy do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zakresie prawa do udziału w sprawach władz lokalnych (wraz z raportem wyjaśniającym): CETS No. 207, umowa otwarta do podpisu 16 listopada 2009 r. w Utrechcie, weszła w życie 1 czerwca 2012 r., ang. *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*.

Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (wraz z raportem wyjaśniającym): ETS No. 159, umowa otwarta do podpisu 9 listopada 1995 r. w Strasburgu, weszła w życie 1 grudnia 1998 r., ang. *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*.

Protokół nr 2 do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi dotyczący współpracy międzyterytorialnej (wraz z raportem wyjaśniającym): ETS No. 169, umowa otwarta do podpisu 5 maja 1998 r. w Strasburgu, weszła w życie 1 lutego 2001 r., ang. *Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation*.

Protokół nr 3 do Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi dotyczący Euroregionalnych Ugrupowań Współpracy (EKG) (wraz z raportem wyjaśniającym): CETS No. 206, umowa otwarta do podpisu 16 listopada 2009 r. w Utrechcie, weszła w życie 1 marca 2013 r., ang. *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*.

Protokół zmieniający Europejską Konwencję Krajobrazową (wraz z raportem wyjaśniającym): CETS No. 219, umowa otwarta do podpisu 1 sierpnia 2016 r. w Strasburgu, ratyfikowana przez Polskę 1 sierpnia 2018 weszła w życie 1 lipca 2021 r., ang. *Protocol amending the European Landscape Convention*.

Literatura

- Białocerkiewicz J., *Organizacje europejskie i ich standardy prawne*, Włocławek 2003.
- Błaszczuk A., *Nowa jakość europejskiej samorządności lokalnej*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi” nr 8 (2001), s. 119–137.
- Bokszczanin I., *Demokracja lokalna – próba konceptualizacji*, w: *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014, s. 11–42.
- Crozier M., *La décentralisation est-elle une réforme de l'état?*, „Pouvoirs Locaux” nr 12 (1992).
- Dinsdale J., *Rola Rady Europy w ustalaniu standardów w zakresie praw człowieka*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” nr 1 (1999).
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2003.
- Dynia E., *Wpływ Rady Europy na rozwój prawa międzynarodowego*, w: *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2008.
- Galster J., *Pojęcie standardu w prawie międzynarodowym publicznym*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” nr 2 (1979), s. 23–31.
- Galster J., *Standard w prawie konstytucyjnym*, w: *Pokój i sprawiedliwość poprzez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa*, red. C. Mik, Toruń 1997.
- Gawłowski R., Michalski P., Makowski K., *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2017.

- Gilas J., *Standard traktowania narodowego*, „Państwo i Prawo” nr 7–8 (1974).
- Grom I., *Regional grenzüberschreitende Zusammenbeitals Beitrag zur Förderung der europäischen Integration*, Berlin 1995.
- Helnarska K.J., *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Toruń 2012.
- Himsworth C.M.G., *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, Edinburgh 2015.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Jaskiernia J., *Standardy Rady Europy a ustrój polityczny Polski*, w: *Polska w Radzie Europy 10 lat członkostwa*, red. H. Machińska, Warszawa 2002.
- Jasudowicz T., *Europejskie standardy bioetyczne. Wybór materiałów*, Toruń 1998.
- Kmitowski W., *Normy społeczności międzynarodowej*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 10 (1990).
- Łętowski J., *Glosa do wyroku NSA z 5 czerwca 1991 r. II S.A. 35/91*, OSP 1992, nr 1, poz. 25.
- Makowski K., *Władze samorządu lokalnego w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, w: *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, red. J. Gliniecka, Warszawa 2015.
- Milewski D., *Międzynarodowy charakter standardów samorządności i pomocniczości w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, w: *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Kariski, I. Wieczorek, Białystok 2020.
- Milewski D., *Ukształtowanie się prawa do udziału w sprawach władz lokalnych jako standardu międzynarodowego w wyniku prac traktatowych podejmowanych pod auspicjami Rady Europy*, w: *75 lat oddziaływania Rady Europy na kształtowanie przestrzeni prawnej w obszarze demokracji*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2025, s. 259–277.
- Natanek M., *Samorzady w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do szczytu wiedeńskiego 1993 r.*, Kraków 2016.
- Nizio E., *Zatrudnienie w służbie publicznej w prawie i orzecznictwie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXIII (2004).
- Nowacka E.J., *Władza samorządu lokalnego*, Warszawa 2012.
- Parzymies S., *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3 (1994).

- Reference Framework for Regional Democracy presented to the Ministers for local and regional authorities*, Utrecht, 16–17 November 2009.
- Regulski J., *5 lat Polski w Strasburgu*, w: *Polska w Radzie Europy. 5 lat członkostwa*. „Biuletyn” 4/96 (1997).
- Safjan M. (red.), *Standardy Prawne Rady Europy, Teksty i komentarze, tom 1, Prawo rodzinne*, Warszawa 1994.
- Schwarzenberger G., *The Principles and Standards of International Economic Law*, Boston 1966.
- Sobol E. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2003.
- Stati M., *Le standard juridique*, Paris 1927.
- Stone J., *The Province and Function of Law*, Sydney 1946.
- Załącznik do Rezolucji CLRAE 269 (2008), ang. *European Urban Charter II – Manifesto for a new urbanity*.
- Załącznik do Zalecenia 60 (1999), ang. *European Code of conduct for the political integrity of local and regional elected representatives*.
- Załącznik do Zalecenia CLRAE 128 (2003), ang. *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*.

Bartosz Niedziela*

Instrumenty ochrony agenta jako słabszej strony stosunku prawnego

Protection Instruments for the Agent
as the Weaker Party in a Legal Relationship

Abstrakt

Artykuł analizuje instrumenty ochrony agenta jako strony strukturalnie słabszej w relacji kontraktowej z dającym zlecenie. Badaniu poddano ustawowe mechanizmy ochronne wprowadzone do polskiego porządku prawnego. Uwzględniono również instytucję świadczenia wyrównawczego stanowiącego kompensację za przysporzenie wartości niematerialnych na rzecz dającego zlecenie. Opracowanie akcentuje również semiimperatywny charakter regulacji umowy agencyjnej, przejawiający się w zakazie wyłączenia określonych uprawnień agenta. Część rozważań poświęcono wpływowi dyrektywy 86/653/EWG na kształt ochrony agenta w prawie polskim, wskazując na harmonizację jako czynnik wzmacniający pozycję prawną pośredników handlowych w Unii Europejskiej. Analiza ustawodawstwa, orzecznictwa i doktryny prowadzi do wniosku, że ochrona słabszej strony stosunku agencyjnego nie stanowi zaprzeczenia zasady swobody umów, lecz jest warunkiem jej realnego funkcjonowania przy strukturalnej nierównowadze pozycji kontraktowych.

* Bartosz Niedziela, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, Polska; e-mail: bniedziela@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0005-6238-3822>.

Słowa kluczowe

umowa agencyjna, ochrona słabszej strony, dyrektywa agencyjna, asymetria kontraktowa, swoboda umów

Abstract

The article analyzes the protective instruments for the agent as the structurally weaker party in the contractual relationship with the principal. The study examines statutory protective mechanisms introduced into the Polish legal system. The institution of indemnity payment, which constitutes compensation for the generation of intangible value for the principal, is also considered. The paper emphasizes the semi-imperative nature of agency contract regulations, manifested in the prohibition of excluding certain agent rights. Part of the discussion is devoted to the impact of Directive 86/653/EEC on the framework of agent protection in Polish law, highlighting harmonization as a factor strengthening the legal position of commercial intermediaries in the European Union. Analysis of legislation, jurisprudence, and legal doctrine leads to the conclusion that protection of the weaker party in an agency relationship does not contradict the principle of freedom of contract but rather serves as a prerequisite for its effective functioning in conditions of structural imbalance in contractual positions.

Keywords

agency contract, protection of the weaker party, agency directive, contractual asymmetry, freedom of contract

Istota umowy agencyjnej i jej znaczenie w obrocie gospodarczym

Umowa agencyjna stanowi jeden z fundamentalnych instrumentów prawnych we współczesnym obrocie gospodarczym, umożliwiając przedsiębiorcom efektywną ekspansję rynkową bez konieczności angażowania znacznych zasobów kadrowych i finansowych. Jej istota sprowadza się do nawiązania stosun-

ku obligacyjnego *sui generis*, w ramach którego agent zobowiązuje się do stałego pośredniczenia przy zawieraniu umów na rzecz dającego zlecenie albo do zawierania ich w jego imieniu¹. Umowa agencyjna, będąc konstrukcją jurydyczną o złożonym charakterze, łączy w sobie elementy pełnomocnictwa, zlecenia oraz stosunku pracy, zachowując jednakże swą odrębność typologiczną.

W polskim porządku prawnym umowa agencyjna została uregulowana w art. 758–764⁹ k.c., przy czym aktualne brzmienie tych przepisów jest wynikiem implementacji Dyrektywy Rady 86/653/EWG z dnia 18 grudnia 1986 r. w sprawie koordynacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do przedstawicieli handlowych działających na własny rachunek².

Warto już na wstępie podkreślić, że umowa agencyjna odgrywa szczególną rolę w obrocie gospodarczym z kilku istotnych powodów. Po pierwsze, umożliwia dającemu zlecenie budowanie sieci dystrybucji bez konieczności tworzenia własnych placówek i zatrudniania pracowników. Po drugie, agent, działając zazwyczaj na określonym terenie, dysponuje specjalistyczną wiedzą o lokalnym rynku i potrzebach klientów, co może być efektywne ekonomicznie. Po trzecie, wynagrodzenie agenta oparte zwykle na prowizji od zawartych umów minimalizuje ryzyko ekonomiczne dającego zlecenie.

Znaczenie umowy agencyjnej wzrasta szczególnie w dobie gospodarki globalnej, gdzie stanowi ona istotny instrument internacjonalizacji działalności przedsiębiorstw. Z perspektywy ekonomicznej umowa agencyjna pozwala na redukcję tzw. kosztów transakcyjnych.

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm. [dalej: k.c.], art. 758 § 1.

² Dyrektywa Rady z dnia 18 grudnia 1986 r. w sprawie koordynacji ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do przedstawicieli handlowych działających na własny rachunek, Dz. U. UE L. z 1986 r., Nr 382, s. 17.

Ustawowe mechanizmy ochronne

Problematyka ochrony agenta³ jako strony niewątpliwie słabszej ekonomicznie i organizacyjnie w relacji z dającym zlecenie stanowi współcześnie jedno z kluczowych zagadnień prawa umów handlowych. Stosunek agencyjny, mimo jego formalnie równorzędnego charakteru, naznaczony jest strukturalną asymetrią, która uzasadnia interwencję ustawodawcy poprzez wprowadzenie szczególnych instrumentów ochronnych.

Stopień zależności agenta od dającego zlecenie może przybierać różne postaci, od *quasi*-pracowniczej podległości po względną niezależność, jednak zawsze charakteryzuje się pewnym stopniem podporządkowania organizacyjnego i ekonomicznego, co uzasadnia szczególną ochronę prawną tej strony. To właśnie ta asymetria stanowiła przesłankę dla unijnego prawodawcy do wprowadzenia dyrektywy 86/653/EWG, której implementacja w Polsce znalazła wyraz w przepisach k.c. regulujących umowę agencyjną⁴.

Pierwszy z ustawowych mechanizmów ochronnych dotyczy wynagrodzenia agenta. Polski ustawodawca, przyjmując rozwiązania dyrektywy, wprowadził przepisy bezwzględnie obowiązujące dotyczące prawa do prowizji. Zgodnie z art. 761 § 1 k.c. agent ma prawo do prowizji od umów zawartych w czasie trwania umowy agencyjnej, jeżeli do ich zawarcia doszło w wyniku jego działalności lub z klientami pozyskanymi przez agenta wcześniej. Przy czym ochrona wynagrodzenia agenta przejawia się także w instytucji prowizji *del credere*, której wysokość nie może przekraczać uzasadnionego ryzyka pokrycia odpowiedzialności oraz spodziewanej prowizji od umów zabezpieczonych poręczeniem.

³ Na konieczność zapewnienia odpowiedniej ochrony agenta wielokrotnie zwraca uwagę TSUE – por. m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 17 maja 2017 r., C-48/16, *Ergo*, Lex nr 2286508.

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 13 lipca 2000 r., C-456/98, *Centrosteel*, ECR 2000, s. I-06007; wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2018 r., I CSK 478/17, Lex nr 2504292.

Drugim fundamentalnym instrumentem ochronnym jest prawo do świadczenia wyrównawczego uregulowane w art. 764³ k.c. Świadczenie wyrównawcze stanowi swoistą rekompensatę dla agenta za przysporzenie wartości niematerialnych na rzecz dającego zlecenie w postaci klienteli, które mogą być wykorzystywane przez dającego zlecenie także po zakończeniu umowy agencyjnej. Maksymalna wysokość tego świadczenia została ograniczona do wysokości wynagrodzenia rocznego agenta.

Trzecim instrumentem o szczególnym znaczeniu praktycznym jest ograniczenie swobody kształtowania okresu wypowiedzenia umowy agencyjnej. Art. 764² § 1 k.c. wprowadza minimalne okresy wypowiedzenia uzależnione od czasu trwania umowy, których nie można skrócić ani znieść na niekorzyść agenta. *Ratio legis* tej regulacji tkwi w zapewnieniu agentowi minimalnego okresu na dostosowanie się do nowej sytuacji gospodarczej po ustaniu współpracy z dotychczasowym zleceniodawcą.

Na uwagę zasługuje również ustawowe ograniczenie możliwości wprowadzania zakazu konkurencji po ustaniu stosunku agencyjnego. Według art. 764⁶ § 1 k.c. takie postanowienie umowne musi mieć formę pisemną, dotyczyć zakresu działalności agenta oraz obszaru geograficznego lub kręgu osób, które agent obsługiwał. Co istotne, zakaz konkurencji nie może być ustanowiony na okres dłuższy niż dwa lata od rozwiązania umowy. Przy czym ograniczenie czasowe zakazu konkurencji stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do znalezienia równowagi między słusznym interesem dającego zlecenie w ochronie tajemnic przedsiębiorstwa a prawem agenta do swobody działalności gospodarczej i wykorzystania nabytych umiejętności.

Piątym mechanizmem ochronnym jest ograniczenie możliwości stosowania prowizji *del credere*. Zgodnie z art. 761⁷ § 1 k.c. postanowienie o odpowiedzialności agenta za wykonanie zobowiązania przez klienta wymaga wyraźnego zastrzeżenia w umowie agencyjnej zawartej w formie pisemnej. Celem tego ograniczenia jest zapobieżenie sytuacji, w której dający zlecenie prze-

rzucalby na agenta nadmierne ryzyko gospodarcze związane z niewypłacalnością klientów, co mogłoby prowadzić do ekonomicznego ubezwłasnowolnienia agenta.

Szóstym instrumentem o charakterze proceduralnym jest wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku informacyjnego po stronie dającego zlecenie. Zgodnie z art. 761⁵ § 1 k.c. dający zlecenie obowiązany jest złożyć agentowi oświadczenie zawierające dane o należnej mu prowizji nie później niż w ostatnim dniu miesiąca następującego po kwartale, w którym agent nabył prawo do prowizji. Obowiązek informacyjny ma na celu zapewnienie agentowi realnej możliwości weryfikacji prawidłowości naliczenia prowizji, co jest szczególnie istotne wobec typowej asymetrii informacyjnej na niekorzyść agenta.

Siódmym mechanizmem ochronnym jest prawo agenta do żądania udostępnienia informacji i dokumentów niezbędnych do obliczenia należnej mu prowizji (art. 761⁵ § 2 k.c.). Uprawnienie to ma charakter materialnoprawny i stanowi warunek *sine qua non* efektywnej ochrony roszczenia agenta o prowizję, gdyż bez dostępu do odpowiednich danych agent nie byłby w stanie zweryfikować wysokości należnego mu wynagrodzenia.

Należy zauważyć, że polski ustawodawca implementując dyrektywę agencyjną przyjął model ochrony minimalnej, pozostawiając stronom swobodę kształtowania stosunku prawnego w sposób bardziej korzystny dla agenta; przy czym „znaczna część przepisów ma charakter bezwzględnie wiążący semiimperatywny. Pociąga to za sobą ograniczenia dla stron przy kształtowaniu treści stosunku agencyjnego. [...] Praktyka obrotu wskazywała bowiem, że przy zawieraniu i wykonywaniu umów agencyjnych wzajemne stosunki agentów i dających zlecenie układały się w sposób naruszający zasadę równości wobec prawa”⁵.

Ósmym instrumentem ochronnym jest szczególne unormowanie wyłączności w odniesieniu do oznaczonej grupy klientów

⁵ E. Rott-Pietrzyk, *Prawo umów handlowych*, w: *System Prawa Handlowego*, t. 5, red. S. Włodyka, Warszawa 2014, s. 474.

lub terytorialnej agenta. Zgodnie z art. 761 § 2 k.c., jeżeli umowa agencyjna zawiera klauzulę wyłączności terytorialnej, agent ma prawo do prowizji również od umów zawartych przez dającego zlecenie z klientami z przydzielonego agentowi terenu bez jego udziału⁶. Przepis ten ma na celu ochronę uzasadnionych interesów ekonomicznych agenta, który podjął trud penetracji rynku i budowania sieci kontaktów. Przyznanie prowizji od umów zawieranych bez udziału agenta na jego wyłącznym terenie stanowi swoisty ekwiwalent za ograniczenie swobody agenta w zakresie możliwości współpracy z innymi podmiotami.

Na szczególną uwagę zasługuje również dziewiąty mechanizm ochronny w postaci reguł dotyczących prowizji od umów zawartych po rozwiązaniu umowy agencyjnej (art. 761¹ § 2 k.c.). Agent ma prawo do prowizji, jeżeli umowa z klientem została zawarta głównie w wyniku jego działalności w czasie trwania umowy agencyjnej, a jednocześnie została zawarta w rozsądnym czasie po jej rozwiązaniu. Celem tej regulacji jest zapobieżenie sytuacjom, w których dający zlecenie mógłby uniknąć wypłaty prowizji przez celowe opóźnianie zawarcia umowy z klientem pozyskanym przez agenta aż do czasu ustania stosunku agencyjnego.

Dziesiątym instrumentem, który zasługuje na uwagę, jest możliwość przyznania świadczenia wyrównawczego (art. 764³ § 1 k.c.). Po rozwiązaniu umowy agencyjnej agent może żądać od dającego zlecenie świadczenia wyrównawczego, jeżeli w czasie trwania umowy agencyjnej pozyskał nowych klientów lub doprowadził do istotnego wzrostu obrotów z dotychczasowymi klientami, a dający zlecenie czerpie nadal znaczne korzyści z umów z tymi klientami. Roszczenie to przysługuje agentowi, jeżeli – biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności, a zwłaszcza utratę przez agenta prowizji od umów zawartych przez dającego zlecenie z tymi klientami – przemawiają za tym względy słuszności.

⁶ L. Ogiełło, *Umowa agencyjna*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. II, Warszawa 2020, s. 729.

Analizując całokształt instrumentów ochronnych agenta, należy stwierdzić, że polski ustawodawca, implementując dyrektywę 86/653/EWG, stworzył spójny system zabezpieczenia interesów słabszej strony stosunku agencyjnego. Ochrona agenta jako słabszej strony umowy nie powinna być jednak rozumiana jako całkowite zniesienie ryzyka gospodarczego związanego z prowadzoną przez niego działalnością, lecz jako wyrównanie strukturalnego deficytu pozycji negocjacyjnej, informacyjnej i ekonomicznej.

Warto w tym miejscu podkreślić, że skuteczność ustawowych mechanizmów ochronnych zależy w dużej mierze od praktyki ich stosowania przez sądy. Jak już wspomniano, orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje na tendencję do funkcjonalnej wykładni przepisów o umowie agencyjnej z uwzględnieniem potrzeby ochrony słabszej strony stosunku prawnego.

Należy również zwrócić uwagę na jedenasty mechanizm ochronny w postaci domniemania odpłatności umowy agencyjnej. Zgodnie z art. 758¹ § 1 k.c., w braku odmiennego postanowienia umowy agencyjnej, agent może domagać się prowizji od umów zawartych przy jego udziale. „Domniemanie odpłatności stanowi wyraz uznania przez ustawodawcę profesjonalnego charakteru działalności agenta, który co do zasady prowadzi ją w celu osiągnięcia zysku”⁷.

Dwunastym mechanizmem ochronnym jest ograniczenie możliwości jednostronnego kształtowania przez dającego zlecenie wysokości wynagrodzenia agenta. Zgodnie z art. 758¹ § 3 k.c., jeżeli wysokość wynagrodzenia agenta nie wynika z umowy, należy mu się wynagrodzenie w wysokości zwyczajowo przyjętej w stosunkach danego rodzaju, a w razie niemożności ustalenia wynagrodzenia w ten sposób, agentowi należy się wynagrodzenie odpowiednie. Przepis ten chroni agenta przed arbitralnym zaniżaniem wynagrodzenia przez dającego zlecenie. Przy czym, „jak wynika z art. 761⁵ k.c., dający zlecenie jest

⁷ W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 527.

zobowiązany złożyć agentowi oświadczenie zawierające dane o należnej mu prowizji nie później niż w ostatnim dniu miesiąca następującego po kwartale, w którym agent nabył prawo do prowizji. Jest to obowiązek istniejący z mocy prawa i umowa agencyjna nie może go wyłączyć. Możliwe jest jedynie zamieszczenie w umowie postanowień korzystniejszych dla agenta, np. co do terminów składania oświadczenia przez dającego zlecenie. Postanowienia mniej korzystne byłyby nieważne *ex lege* (norma semiimperatywna)⁸.

Trzynastym mechanizmem jest szczególna regulacja wymagalności prowizji agenta. Zgodnie z art. 761³ § 1 k.c. agent nabywa prawo do prowizji z chwilą, gdy dający zlecenie powinien był, zgodnie z umową z klientem, spełnić świadczenie albo faktycznie je spełnił, albo gdy klient spełnił świadczenie. Wykładnia tego przepisu wskazuje, że ustawodawca dąży do zapewnienia agentowi możliwie wczesnego momentu nabycia prawa do prowizji. Ta regulacja wzmacnia pozycję agenta, gdyż moment nabycia prawa do prowizji nie jest uzależniony od faktycznego uzyskania przez dającego zlecenie korzyści ekonomicznej z umowy zawartej z klientem.

Czternastym instrumentem ochronnym jest zobowiązanie dającego zlecenie do lojalności wobec agenta. Jak wskazuje art. 760 k.c., każda ze stron obowiązana jest do lojalności wobec drugiej. Mimo że przepis ten adresowany jest do obu stron umowy, w praktyce szczególne znaczenie ma jako instrument ochrony agenta. T. Wiśniewski podkreśla, że „dla porządku wypada stwierdzić, że w kolizji z interesem dającego zlecenie, a również z obowiązkiem lojalności, pozostaje jednocześnie działanie agenta na korzyść drugiej strony, tj. klienta”⁹. Oczywiście mowa tutaj o przypadku, w którym agent reprezentuje wyłącznie jedną ze stron umowy, przy której zawarciu pośredniczy.

⁸ M. Litwińska-Werner, *Umowa agencyjna*, w: *Prawo handlowe dla studentów i praktyków*, red. J. Okulski, M. Modrzejewska, Warszawa 2022, s. 897.

⁹ T. Wiśniewski, *Umowa agencyjna według Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2001, s. 116.

W kontekście ochrony agenta szczególne znaczenie ma również piętnasty mechanizm w postaci zobowiązania dającego zlecenie do przekazywania agentowi wszystkich informacji niezbędnych do wykonywania umowy agencyjnej (art. 760² k.c.). Przy czym obowiązek informacyjny ma kluczowe znaczenie dla agenta, którego skuteczność działania w istotnej mierze zależy od posiadania aktualnych i kompletnych informacji o produktach, warunkach zawierania umów czy strategii handlowej dającego zlecenie. Moim zdaniem podobnie do obowiązku informacyjnego agenta względem dającego zlecenie można przyjąć, że także względem samego agenta „informacje powinny być przekazywane na bieżąco, w rozsądnym czasie, a przypadku informacji niecierpiących zwłoki – nawet niezwłocznie”¹⁰.

Szesnastym instrumentem ochronnym jest norma interpretacyjna zawarta w art. 65 § 2 k.c., zgodnie z którą w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, niż opierać się na jej dosłownym brzmieniu. Przy czym ta dyrektywa wykładni ma szczególne znaczenie w przypadku umów agencyjnych, gdzie często występują nierównorzędne pozycje stron, a agent rzadko ma rzeczywisty wpływ na kształtowanie treści kontraktu.

Siedemnastym instrumentem ochronnym jest możliwość zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus* (art. 357¹ k.c.) do umowy agencyjnej. W sytuacji nadzwyczajnej zmiany stosunków, agent może żądać modyfikacji umowy przez sąd, jeżeli spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby rażącą stratą. Grzybowski podkreśla, że „instytucja ta nabiera szczególnego znaczenia w długoterminowych umowach agencyjnych, gdzie ryzyko zmiany okoliczności jest znacznie większe”¹¹.

Podsumowując, ustawowe mechanizmy ochrony agenta tworzą kompleksowy system, który równoważy strukturalną nierów-

¹⁰ I. Mycko-Katner, *Umowa agencyjna*, Warszawa 2012, s. 175.

¹¹ S. Grzybowski, *System Prawa Cywilnego*, t. III, cz. 2, Wrocław 1976, s. 243.

norzędność stron stosunku agencyjnego. Ochrona słabszej strony stosunku prawnego nie jest celem samym w sobie, lecz służy zabezpieczeniu prawidłowego funkcjonowania rynku i oparciu o zasadę autonomii woli stron, która może być efektywnie realizowana tylko przy pewnym poziomie równowagi kontraktowej.

System ochrony agenta w polskim prawie, wzorowany na rozwiązaniach dyrektywy 86/653/EWG, wykazuje daleko idącą spójność z konstrukcjami przyjętymi w innych państwach członkowskich UE. Harmonizacja przepisów o umowie agencyjnej stanowi istotny element budowy jednolitego rynku europejskiego, umożliwiając agentom świadczenie usług w różnych państwach członkowskich bez ryzyka utraty ochrony prawnej.

Należy jednak zauważyć, że ochrona agenta nie może być absolutyzowana. Nadmierny protekcjonizm legislacyjny może prowadzić do zakłócenia równowagi kontraktowej w przeciwnym kierunku oraz ograniczać ekonomiczną efektywność stosunków agencyjnych. Dlatego też kluczową rolę odgrywa odpowiednie wyważenie interesów obu stron przy jednoczesnym zapewnieniu minimalnego standardu ochrony.

W kontekście międzynarodowym warto odnotować, że ochrona agenta w polskim porządku prawnym odpowiada standardom przyjętym w większości rozwiniętych systemów prawnych. Jak zauważa Pazdan, „postępująca harmonizacja prawa umów w skali globalnej prowadzi do uznania szczególnej potrzeby ochrony pośredników handlowych, w tym zwłaszcza agentów, jako podmiotów strukturalnie słabszych w relacji z mocodawcami”¹².

Warto również zwrócić uwagę na zjawisko przenikania się różnych reżimów ochronnych. W niektórych przypadkach agent może korzystać nie tylko z ochrony wynikającej z przepisów o umowie agencyjnej, ale również z instrumentów ochronnych przewidzianych dla konsumentów (jeśli jest osobą fizyczną) czy z przepisów o zwalczaniu nieuczciwych praktyk rynkowych i ochronie konkurencji. Jak podkreśla Łętowska, „kumulacja re-

¹² M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2017, s. 209.

żimów ochronnych stanowi wyraz dążenia do zapewnienia realnej, a nie tylko formalnej równości uczestników obrotu gospodarczego¹³.

Podsumowując, ustawowe mechanizmy ochrony agenta stanowią istotny element współczesnego prawa umów, odzwierciedlający ewolucję od formalnej do materialnej koncepcji równości stron. Ochrona słabszej strony stosunku prawnego nie stanowi zaprzeczenia zasady swobody umów, lecz jest warunkiem jej realnego funkcjonowania w warunkach strukturalnej nierównowagi pozycji kontraktowych.

W mojej ocenie regulacja umowy agencyjnej w polskim prawie cywilnym stanowi przykład udanej implementacji europejskich standardów ochronnych z jednoczesnym zachowaniem specyfiki krajowego systemu prawa prywatnego.

Świadczenie wyrównawcze jako szczególny instrument ochronny

Problematyka świadczenia wyrównawczego stanowi jeden z kluczowych instrumentów ochrony agenta w asymetrycznym stosunku prawnym z dającym zlecenie. Instytucja ta, zakorzeniona w europejskiej tradycji prawnej, jawi się jako szczególny mechanizm kompensacyjny, mający na celu zniwelowanie faktycznej nierównowagi pozycji stron, charakterystycznej dla umowy agencyjnej.

Świadczenie wyrównawcze należy postrzegać przez pryzmat jego funkcji ochronnej, gdyż „stanowi ono swoistą rekompensatę dla agenta za przysporzenia majątkowe, jakich dokonał na rzecz dającego zlecenie”¹⁴. Rekompensata ta ma charakter szczególny, gdyż odnosi się do wartości, którą agent wytworzył dla zleceniodawcy poprzez pozyskanie klientów, a której owoce

¹³ E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 341.

¹⁴ S. Włodyka, *Prawo umów handlowych*, Warszawa 2006, s. 459.

– ze względu na specyfikę umowy agencyjnej – przypadają zasadniczo dającemu zlecenie.

Polski ustawodawca implementował instytucję świadczenia wyrównawczego w art. 764⁹ k.c., transponując rozwiązania zawarte w dyrektywie 86/653/EWG. Istotą tej regulacji jest zapewnienie agentowi ekwiwalentu za przysporzenia majątkowe, których doznaje zleceniodawca po zakończeniu umowy agencyjnej. Przy czym świadczenie to ma na celu złagodzenie skutków ekonomicznych, jakich doznaje agent w związku z utratą wynagrodzenia prowizyjnego po rozwiązaniu umowy.

Warunki przyznania świadczenia wyrównawczego zostały ukształtowane w oparciu o złożone kryteria, gdyż konieczne jest kumulatywne spełnienie przesłanek wskazanych w art. 764³ § 1 k.c., przy czym ocena ta winna uwzględniać całokształt okoliczności danego przypadku. W świetle judykatury Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykładnia tych przesłanek winna być dokonywana z uwzględnieniem ochronnego charakteru instytucji.

Wysokość świadczenia wyrównawczego, ograniczona *ex lege* do jednorocznego wynagrodzenia agenta, stanowi przedmiot złożonych kalkulacji ekonomicznych, gdyż należy uwzględnić zarówno zakres utraty prowizji przez agenta, jak i korzyści dającego zlecenie wynikające z kontynuowania współpracy z klientami pozyskanymi przez agenta. Metodologia ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TSUE, które w sprawie C-348/07¹⁵ podkreśliło autonomiczny charakter świadczenia wyrównawczego wobec odszkodowania z tytułu nienależytego wykonania umowy.

Szczególnie istotny jest semiimperatywny charakter regulacji dotyczących świadczenia wyrównawczego. Ustawodawca w art. 764⁵ k.c. jednoznacznie wyklucza możliwość umownego wyłączenia tego uprawnienia na niekorzyść agenta. Rozwiąza-

¹⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 marca 2009 r. w sprawie C-348/07 Turgay Semen przeciwko Deutsche Tamoil GmbH, ECLI: EU:C:2009:195.

nie to stanowi wyraz ingerencji ustawodawcy w swobodę umów, co jest charakterystyczne dla przepisów o charakterze ochronnym. Zakaz umownej modyfikacji regulacji dotyczącej świadczenia wyrównawczego stanowi istotną gwarancję efektywności mechanizmu ochronnego, zabezpieczającą agenta przed presją ekonomiczną silniejszego kontrahenta.

Warto podkreślić, że prawo do świadczenia wyrównawczego wygasa *ex lege*, jeżeli agent nie zawiadomi dającego zlecenie o swoim roszczeniu w terminie roku od rozwiązania umowy. Ten stosunkowo krótki termin prekluzyjny budzi kontrowersje w doktrynie. Rygoryzm temporalny w dochodzeniu świadczenia wyrównawczego może w praktyce prowadzić do faktycznego pozbawienia agenta należnej mu ochrony, zwłaszcza w sytuacji braku świadomości prawnej o przysługującym uprawnieniu. Konstatacja ta skłania do refleksji nad efektywnością przyjętych rozwiązań legislacyjnych.

W perspektywie komparatystycznej należy zauważyć, że polska regulacja świadczenia wyrównawczego wykazuje znaczne podobieństwo do modelu niemieckiego, a nie francuskiego. Warto podkreślić, że polski ustawodawca, wzorując się na rozwiązaniach niemieckich, położył nacisk na przesłankę korzyści dającego zlecenie, a nie wyłącznie na utratę prowizji przez agenta. To ukierunkowanie aksjologiczne determinuje wykładnię przepisów dotyczących świadczenia wyrównawczego.

W wymiarze aksjologicznym świadczenie wyrównawcze stanowi wyraz zasady sprawiedliwości kontraktowej i ekwiwalentności świadczeń. Instytucja ta stanowi swoistą korektę ekonomicznych skutków umowy agencyjnej, zmierzającą do przywrócenia równowagi interesów stron po jej zakończeniu, gdy agent traci możliwość czerpania korzyści z pozyskanej klienteli. Takie ujęcie harmonizuje z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadami prawa europejskiego.

Problematyczną kwestią pozostaje relacja świadczenia wyrównawczego do zakazu konkurencji po ustaniu stosunku agen-

cyjnego. Przy czym ograniczenie działalności konkurencyjnej agenta po rozwiązaniu umowy powinno znaleźć odzwierciedlenie w wysokości świadczenia wyrównawczego, gdyż potęguje ekonomiczną stratę byłego agenta. Bowiem przy ustalaniu słusznej wysokości świadczenia wyrównawczego należy brać pod uwagę całokształt ekonomicznych następstw rozwiązania umowy dla agenta, w tym skutki obowiązywania klauzuli o zakazie konkurencji.

Istotnym aspektem praktycznym jest zagadnienie kalkulacji świadczenia wyrównawczego. W doktrynie i orzecznictwie zarysowały się dwa dominujące podejścia: metoda dwuetapowa oraz metoda bezpośrednia. Metoda dwuetapowa, zakładająca najpierw ustalenie hipotetycznej maksymalnej kwoty świadczenia, a następnie jej korygowanie w oparciu o zasady słuszności, zapewnia większą transparentność procesu decyzyjnego sądu. Podejście to dominuje obecnie w polskim orzecznictwie.

Na zakończenie warto podkreślić, że świadczenie wyrównawcze jako instrument ochronny agenta podlega nieustannej ewolucji interpretacyjnej. Elastyczność przesłanek świadczenia wyrównawczego umożliwia adaptację tej instytucji do zmieniających się realiów gospodarczych i nowych modeli współpracy agencyjnej. Obserwacja ta nabiera szczególnego znaczenia wobec postępującej cyfryzacji i internacjonalizacji stosunków agencyjnych.

Reasumując, świadczenie wyrównawcze stanowi kompleksowy instrument ochronny, którego istota wykracza poza prostą kompensację utraconego wynagrodzenia. Jako mechanizm redystrybucji korzyści ekonomicznych wynikających z pozyskanej klienteli, instytucja ta realizuje konstytucyjny postulat sprawiedliwości kontraktowej, zapewniając równowagę interesów stron stosunku agencyjnego po jego zakończeniu.

Zakaz wyłączenia określonych uprawnień agenta

Należy jednoznacznie stwierdzić, że instytucja umowy agencyjnej potrzebuje szczególnej ochrony, bowiem sam mechanizm swobody kontraktowej nie jest w stanie zapewnić sprawiedliwej równowagi między stronami.

Jak już zaznaczono, stosunek agencyjny został poddany regulacji o charakterze semiimperatywnym, co oznacza, że strony mogą kształtować swój stosunek prawny w granicach swobody umów (art. 353¹ k.c.), jednak z istotnymi ograniczeniami dotyczącymi możliwości modyfikacji określonych uprawnień agenta. Normy semiimperatywne stanowią wyraz kompromisu między koniecznością ochrony słabszej strony stosunku prawnego a potrzebą zachowania elastyczności regulacji umożliwiającej dostosowanie jej do zmieniających się realiów obrotu.

Zgodnie z art. 764⁹ k.c. do podstawowych uprawnień agenta, których nie można wyłączyć ani ograniczyć, należą m.in.: 1) prawo do prowizji od umów zawartych w czasie trwania umowy agencyjnej (art. 761–761¹ k.c.); 2) prawo do świadczenia wyrównawczego po rozwiązaniu umowy (art. 764³ k.c.).

Po pierwsze, prawo do prowizji stanowi istotę ekonomicznego interesu agenta. Ustawodawca, uznając kluczowe znaczenie tego uprawnienia, wprowadził szczególną ochronę w tym zakresie. Przy czym wynagrodzenie prowizyjne stanowi kwintesencję stosunku agencyjnego, a jego prawna ochrona determinuje ekonomiczną równowagę stron.

Analiza art. 761–761¹ k.c. prowadzi do wniosku, że ochrona prawa do prowizji realizowana jest poprzez kilka mechanizmów: 1) przyznanie prowizji za umowy zawarte w wyniku działalności agenta; 2) przyznanie prowizji za umowy zawarte z klientami pozyskanymi przez agenta (art. 761 § 1 k.c.); 3) przyznanie prowizji za umowy zawarte po rozwiązaniu umowy agencyjnej, jeżeli zostały one zawarte głównie w wyniku działalności agenta (art. 761¹ § 2 k.c.).

Analizując zakaz wyłączenia określonych uprawnień agenta, należy wskazać na wielopłaszczyznowe *ratio legis* tej regulacji. Można tu wskazać kilka głównych celów, jak ochrona słabszej ekonomicznie strony, zapewnienie stabilności rynku agencyjnego oraz dostosowanie krajowego porządku prawnego do standardów europejskich.

Dyrektywa Rady 86/653/EWG z dnia 18 grudnia 1986 r. w sprawie koordynacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do przedstawicieli handlowych działających na własny rachunek, stanowiąca podstawę krajowej regulacji, w art. 19 wyraźnie wskazuje na minimalny standard ochrony, poniżej którego państwa członkowskie nie mogą zejść.

Semiimperatywny charakter norm chroniących agenta wynika z dysproporcji pozycji stron, a w szczególności z typowej dla tego stosunku zależności ekonomicznej agenta od dającego zlecenie.

Warto podkreślić, że zakaz wyłączenia określonych uprawnień dotyczy wyłącznie agenta, nie obejmując analogiczną ochroną dającego zlecenie. Jest to przejaw tzw. jednostronnie bezwzględnie obowiązującego charakteru norm, typowego dla ochrony podmiotów uznanych przez ustawodawcę za słabsze.

Można zwrócić uwagę, że jednostronny charakter ochrony odzwierciedla faktyczną relację sił na rynku, w której agent, mimo formalnej autonomii, pozostaje ekonomicznie zależny od dającego zlecenie.

Ochrona ta obejmuje zarówno agentów będących osobami fizycznymi, jak i osobami prawnymi czy jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej.

Zakaz wyłączenia określonych uprawnień agenta stanowi istotny instrument ochrony słabszej strony stosunku prawnego, powodujący ograniczenie swobody kontraktowej w interesie sprawiedliwości i równowagi ekonomicznej. Współczesne prawo umów, odchodząc od formalnego rozumienia równości stron, dąży do zapewnienia materialnej równowagi kontrakto-

wej, czego przejawem jest semiimperatywny charakter regulacji agencyjnej.

Analiza mechanizmów ochronnych prowadzi do wniosku, że ustawodawca skoncentrował się na zabezpieczeniu ekonomicznego interesu agenta w trzech kluczowych obszarach: 1) bieżącego wynagrodzenia (prowizji); 2) rekompensaty za wartość wytworzonej klienteli (świadczenie wyrównawcze) oraz 3) ochrony przed nieuzasadnionym zakończeniem współpracy (odszkodowanie).

Zakaz wyłączania określonych uprawnień agenta nie stanowi zaprzeczenia zasady swobody umów, lecz jej racjonalne ograniczenie w celu zapewnienia materialnej sprawiedliwości kontraktowej.

Z perspektywy praktyki obrotu gospodarczego zakaz ten pełni również funkcję prewencyjną i edukacyjną, kształtując standardy relacji kontraktowych opartych na zasadach uczciwości i lojalności. Przy czym ochrona agenta poprzez normy semiimperatywne przyczynia się do budowania kultury kontraktowej opartej na poszanowaniu interesu słabszego uczestnika obrotu.

Warto również zauważyć, że zakaz wyłączania określonych uprawnień agenta koresponduje z ogólną tendencją do wzmacniania ochrony słabszych podmiotów w prawie prywatnym, widoczną również w regulacjach dotyczących konsumentów czy franczyzobiorców.

Podsumowanie z odniesieniem do Dyrektywy 86/653/EWG

Ochrona agenta jako podmiotu znajdującego się w asymetrycznym stosunku prawnym z dającym zlecenie stanowi jeden z fundamentalnych filarów europejskiego i polskiego prawa umów gospodarczych. Analizując tę problematykę, nie sposób pominąć wielopłaszczyznowych instrumentów ochronnych, ja-

kie zostały wprowadzone na kanwie harmonizacji prawa polskiego z unormowaniami europejskimi.

Dyrektywa 86/653/EWG, będąca kamieniem węgielnym ochrony agenta, wprowadziła kompleksową architekturę ochronną, która znalazła swoje odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym poprzez przepisy k.c.

Implementacja dyrektywy do polskiego porządku prawnego nie była procesem jednorazowym, lecz ewolucyjnym dostosowaniem przepisów, przy czym recepcja standardów europejskich w zakresie ochrony agenta handlowego stanowiła proces złożony, wymagający pogłębionej refleksji nad istotą stosunku agencyjnego. W szczególności polska regulacja umowy agencyjnej zyskała charakter semiimperatywny, co oznacza, że strony nie mogą umownie wyłączyć określonych uprawnień agenta, stanowiących trzon jego ochrony prawnej.

Transpozycja Dyrektywy 86/653/EWG do polskiego porządku prawnego stanowiła znaczący krok w kierunku wzmocnienia pozycji agenta w asymetrycznym stosunku prawnym. Implementacja europejskich standardów ochrony agenta nie tylko zrewolucjonizowała krajowe prawo umów agencyjnych, ale także wpłynęła na ogólne postrzeganie problematyki ochrony słabszej strony stosunku obligacyjnego w prawie polskim.

Należy jednak zaznaczyć, że proces harmonizacji nie był wolny od trudności interpretacyjnych. Dostosowanie krajowych przepisów do wymogów dyrektywy wymagało nie tylko formalnej transpozycji norm prawnych, ale także adaptacji polskiej kultury prawnej do aksjologii europejskiego prawa umów.

Warto również dostrzec, że ochrona agenta w prawie polskim, choć zasadniczo zgodna z wymogami dyrektywy, w pewnych aspektach wykracza poza minimalne standardy europejskie. Polski ustawodawca implementując dyrektywę zdecydował się na wzmocnienie niektórych instrumentów ochronnych, co należy ocenić pozytywnie z perspektywy zasady słuszności kontraktowej.

Konkludując, „skuteczność instrumentów ochronnych zależy nie tylko od ich formalnego ukształtowania, ale również od praktyki ich stosowania przez sądy krajowe, które powinny uwzględniać aksjologię leżącą u podstaw regulacji europejskiej”¹⁶, z którym to stanowiskiem szczególnie się zgadzam. Bowiem błędna praktyka stosowania instrumentów ochrony przez sądy ograniczyłaby lub pozbawiła agentów ochrony.

Bibliografia

Źródła prawa

Dyrektywa Rady z dnia 18 grudnia 1986 r. w sprawie koordynacji ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do przedstawicieli handlowych działających na własny rachunek, Dz. U. UE L z 1986 r., Nr 382, str. 17.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2018 r., I CSK 478/17, Lex nr 2504292.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 13 lipca 2000 r., C-456/98, Centrosteeel, ECR 2000, s. I-06007.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 17 maja 2017 r., C-48/16, Ergo, Lex nr 2286508.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 marca 2009 r. w sprawie C-348/07 Turgay Semen przeciwko Deutsche Tamoil GmbH, ECLI:EU:C:2009:195.

Literatura

Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.

Grzybowski S., *System Prawa Cywilnego*, t. III, cz. 2, Wrocław 1976.

¹⁶ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, w: *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1150.

- Litwińska-Werner M., *Umowa agencyjna*, w: *Prawo handlowe dla studentów i praktyków*, red. J. Okulski, M. Modrzejewska, Warszawa 2022, s. 897–902.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładania jej przyjazna*, w: *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1127–1148.
- Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002.
- Mycko-Katner I., *Umowa agencyjna*, Warszawa 2012.
- Ogiełło L., *Umowa agencyjna*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. II, Warszawa 2020, s. 729–758.
- Pazdan M., *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2017.
- Rott-Pietrzyk E., *Prawo umów handlowych*, w: *System Prawa Handlowego*, t. 5, red. S. Włodyka, Warszawa 2014, s. 462–538.
- Wiśniewski T., *Umowa agencyjna według Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2001.
- Włodyka S., *Prawo umów handlowych*, Warszawa 2006.

Ryszard Pankiewicz*

Rozpatrywanie skarg pacjentów w podmiocie leczniczym – dylematy prawne

Consideration of Patient Complaints
in a Healthcare Facility –
Legal Dilemmas

Abstrakt

Artykuł porusza zagadnienie kategoryczności charakteru prawnego skargi pacjenta rozpatrywanej w podmiocie leczniczym oraz postępowania skargowo-wnioskowego w sytuacji naruszenia praw pacjenta. Niniejsze zagadnienie jest analizowane z perspektywy przestrzegania praw pacjenta określonych w ustawie, w szczególności z pozycji obowiązku podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, a także organów władzy publicznej właściwych w zakresie ochrony zdrowia, tj. Rzecznika Praw Pacjenta, Narodowego Funduszu Zdrowia, wykonujących zawód medyczny oraz innych osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Polem dla analizy są dobre praktyki dla podmiotów wykonujących działalność leczniczą w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków opracowane przez ekspertów powołanych przez Rzecznika Praw Pacjenta. Celem Autora jest próba właściwej identyfikacji zasadniczych wybranych aspektów administracyjnoprawnych

* Dr Ryszard Pankiewicz, Akademia Zamojska, Polska; e-mail: ryszard.pankiewicz@akademiazamojska.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-2574-0550>.

rozpatrywanych w ramach skargi pacjenta, co skutkować ma odpowiedzią na pytanie o dopuszczalność stosowania przepisów prawa administracyjnego w tym postępowaniu.

Słowa kluczowe

prawa pacjenta, skarga pacjenta, postępowanie skargowo-wnioskowe, pełnomocnik do spraw praw pacjenta, Rzecznik Praw Pacjenta.

Abstract

The article addresses the issue of the categorical legal nature of a patient's complaint considered by a medical entity and the complaint-motion procedure in the event of a violation of a patient's rights. This issue is analyzed from the perspective of observing patient rights specified in the Act, in particular from the perspective of the obligation of entities providing health care services, as well as public authorities competent in the field of health care, i.e. the Patient Rights Ombudsman, the National Health Fund, medical professionals and other persons participating in the provision of health care services. The background for the analysis are good practices for entities performing medical activities in the field of handling complaints and applications developed by experts appointed by the Patients Rights Ombudsman. The author's aim is to attempt to properly identify selected essential administrative and legal aspects considered in the context of a patient's complaint, which is to result in an answer to the question about the admissibility of applying administrative law provisions in these proceedings.

Keywords

patient rights, patient complaint, complaint and motion procedure, authorized representative for patient rights, Patient Rights Ombudsman.

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie teoretyczno-prawnej analizy skargi pacjenta w podmiocie leczniczym z perspektywy administracyjnoprawnych elementów określonych w przepisach prawnych obejmujących postępowanie skargowe prowadzone przez organy administracji publicznej zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹.

Zważywszy na powyższe, należy podkreślić, że skarga pacjenta w prawie medycznym została uregulowana w różnych aktach prawnych rangi ustawowej. Odwołując się do ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta², prawodawca reguluje skargę pacjenta w art. 40a ust. 1 pkt. 1, zgodnie z którym do zadań pełnomocnika do spraw praw pacjenta należy m.in. udział w rozpatrywaniu skarg pacjentów³. Oprócz tego, w kontekście postępowania skargowego w tym samym akcie prawnym prawodawca nakłada nakaz na Rzecznika Praw Pacjenta wszczęcia postępowania wyjaśniającego, jeżeli poweźmie wiadomość co najmniej uprawdopodobniającą naruszenia praw pacjenta⁴.

Kolejnym aktem prawnym, zgodnie z którym pacjent może wnieść skargę w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, jest ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich⁵. Zgodnie z art. 53 ustawy medyk może ponosić odpowiedzialność za naruszenie zasad etyki lekarskiej oraz przepisów zwią-

¹ Art. 227 i nast., Dział VIII Skargi i wnioski, Dz. U. z 2024 r., poz. 572 [dalej: k.p.a.].

² Dz. U. z 2024 r., poz. 581 [dalej: u.p.p.].

³ Stanowisko pełnomocnika do spraw praw pacjenta zostało utworzone w u.p.p. w drodze Ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r., poz. 1675. W u.p.p. został dopisany rozdział 11a. Pełnomocnik do spraw praw pacjenta w podmiocie udzielającym świadczeń zdrowotnych.

⁴ Art. 50, tamże.

⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 1342.

zanych z wykonywaniem zawodu lekarza. W przedmiotowej sprawie poszkodowany może wnieść skargę do rzecznika odpowiedzialności zawodowej. W rozpatrywanym trybie, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy, od orzeczenia okręgowego sądu lekarskiego stronom przysługuje odwołanie do Naczelnego Sądu Lekarskiego w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Ponadto w art. 95 ust. 1 prawodawca uregulował nadzwyczajny środek zaskarżenia od prawomocnego wyroku sądu lekarskiego, w brzmieniu: „Od prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Lekarskiego, kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, stronom, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia”⁶. Poprzez analogię ma również zastosowanie ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych⁷, w przedmiocie odpowiedzialności za przewinienia zawodowe (Rozdział VI, Art. 36 ust. 1 i nast.).

Pacjent może także złożyć skargę na podmiot leczniczy, z którym Narodowy Fundusz Zdrowia zawarł umowę, w sytuacji, w której m.in.: odmówiono mu zapisania się do lekarza lub wykonania badań zleconych przez lekarza, wystawiono receptę bez refundacji, terminy lub godziny przyjmowania pacjentów różnią się od ustalonych przez placówkę oraz w przypadku trudności z zapisaniem się do lekarza. Postępowanie w takim przypadku toczy się zgodnie z przepisami k.p.a. oraz Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁸, w zw. z u.p.p.

W przedmiocie naruszania przepisów o ochronie danych osobowych pacjent może złożyć stosowną skargę do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w sytuacji, w której dane

⁶ Tamże.

⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 628.

⁸ Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46.

osobowe są przetwarzane w sposób nieprawidłowy, tj. w przedmiocie naruszenia poufności, dostępności i integralności. Na decyzję Prezesa UODO może być złożona skarga do sądu administracyjnego⁹.

Podsumowując, w przypadku naruszenia praw pacjenta oraz jakichkolwiek uchybień w postępowaniu organizacyjnym i leczniczym w danym szpitalu pacjent może skorzystać różnych trybów postępowania skargowego, poczynając od złożenia skargi do kierownika podmiotu leczniczego.

Charakter prawny postępowania skargowo-wnioskowego w podmiocie leczniczym

Należy podkreślić, że charakter prawny skargi za naruszenie praw pacjenta rozpatrywanej w podmiocie leczniczym przez pełnomocnika ds. praw pacjentów nie posiada waloru skargi w ujęciu instytucji administracyjnoprawnej, w przeciwieństwie do skargi złożonej do Rzecznika Praw Pacjenta (RPP)¹⁰. Od rozstrzygnięcia skargi przez RPP przysługuje wnioskodawcy skarga do sądu administracyjnego (art. 53 ust. 3a u.p.p.). Ponadto ustawodawca nie określił zasad postępowania w przedmiocie przyjmowania i rozpatrywania skarg pacjentów skierowanych do kierownika podmiotu leczniczego, w imieniu którego może działać powołany przez niego pełnomocnika ds. praw pacjentów lub umocowany prawnie pracownik. Przedmiotowe postę-

⁹ Zob. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2019 r., poz. 1781, w zw. z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych – RODO), Dz. U. UE L 119 z 4 maja 2016 r., str. 1.

¹⁰ Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.p.p. Rzecznik Praw Pacjenta jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony praw pacjentów.

powanie jest wewnątrzorganizacyjne i jednoinstancyjne. Od wyjaśnienia podmiotu leczniczego rozpatrywanej skargi nie przysługuje pacjentowi środek zaskarżenia, ponieważ nie stanowi ono merytorycznego rozstrzygnięcia prawy¹¹. Załatwienie skargi następuje przez ustosunkowanie się organu do jej przedmiotu oraz ustalenie treści zawiadomienia kończącego postępowanie skargowe¹². Co za tym idzie, tak rozumiane załatwienie skargi należy odróżnić od merytorycznego załatwienia sprawy będącej jej przedmiotem, co skutkuje tym, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy stanowiącej przedmiot skargi winno być przeprowadzone w innym postępowaniu. Ponadto podmiot leczniczy nie jest organem państwowym, organem jednostek samorządu terytorialnego oraz organem organizacji społecznych, do których mają zastosowanie przepisy k.p.a., normuje postępowanie w sprawie skarg i wniosków¹³.

¹¹ Podobnie jak w przedmiocie postępowanie w sprawach skarg i wniosków z k.p.a. Zob. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 25 lipca 2005 r., I SA/Rz 117/05, OSS 2006, nr 1, poz. 26; Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2000 r., III SAB 108/99, Lex nr 48017; Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lutego 1997 r., III SAB 1/97, Lex nr 29038. Zob. także: P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024. Lex el.

¹² Opisywane postępowanie skargowo-wnioskowe w podmiocie leczniczym wpisuje się w zasadnicze pojmowanie postępowania obejmującego skargi i wnioski uregulowane w k.p.a. Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Rozdział XXXV Postępowanie w sprawie skarg i wniosków*, w: *Postępowanie administracyjne i sądownicze administracyjne*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, s. 981–982. Zob. także: M. Jaśkowska, Art. 221, w: M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2025. Lex el.; W.M. Hrynicky, *Rozdział II Skargi i Wnioski – Uwagi wspólne*, w: *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie*, Warszawa 2022. Lex el.; H. Knysiak-Sudyka, Art. 221, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, red. A. Cebera, J.G. Firrus, A. Goleba, i in., Warszawa 2023. Lex el.; S. Stotko, *Jednoinstancyjność postępowania skargowego a wyraz niezadowolenia ze sposobu załatwienia skargi*, „Roczniki Administracji i Prawa” XXI (2021), z. 1, s. 235–238.

¹³ Art. 2 k.p.a. Szerzej o organach władzy publicznej w postępowaniu skargowo-wnioskowym: J. Wegner, Art. 221, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, Warszawa 2023. Lex el.

Niezależnie od powyższego należy jednak dobitnie stwierdzić, że brak uregulowania w ustawie zasad i trybu postępowania w sprawie rozstrzygania skarg pacjentów w podmiocie leczniczym nie wyklucza prawa pacjenta do złożenia przedmiotowej skargi.

W analizowanym kontekście zasadne staje się pytanie, jaki charakter prawny ma skarga pacjenta kierowana do kierownika podmiotu leczniczego i jakimi przepisami należy się posługiwać, skoro brak jest przepisów prawnych w zakresie jej przyjęcia, rozpatrzenia i rozstrzygnięcia. Wszakże, jak zostało to już podniesione, niniejsza skarga nie jest *stricte* instytucją o charakterze administracyjnym w świetle k.p.a. Ponadto, mimo literalnego określenia przez prawodawcę „interwencji” pacjenta krytykującego postępowanie lecznicze lub organizacyjne w postaci skargi, nie zdefiniowano jej pojęcia. Nastręcza to wiele wątpliwości interpretacyjnych i dylematów w zakresie określenia procedury postępowania w tym przedmiocie. Na podkreślenie zasługuje również aspekt, że przedmiotem skargi może być przede wszystkim naruszenie najwyższej wartości dla człowieka, tj. jego zdrowia i życia.

Rola pełnomocnika do spraw praw pacjentów w rozpatrywaniu skarg

W obowiązującym stanie prawnym podmioty lecznicze, „wypełniając” brak przepisów prawnych w zakresie wnoszenia, rozpatrywania i rozstrzygnięcia skarg pacjentów w podmiocie leczniczym, tworzą wewnętrzne procedury postępowania (np. w regulaminie organizacyjnym szpitala). Procedury te są również określane z uwzględnieniem standardów akredytacyjnych

O organach władzy publicznej właściwych w zakresie ochrony zdrowia napisała: D. Karkowska, Art. 2, w: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, G. Błazewicz, R. Bryzek, i in., Warszawa 2021. Lex el.

dla działalności leczniczej w rodzaju całodobowego i stacjonarnego świadczenia zdrowotnego szpitalnego¹⁴ oraz nałożonego ustawowego zadania na radę społeczną podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą w zakresie monitorowania i analiz skarg oraz wniosków pacjentów.

W standardzie akredytacyjnym poświęconemu pełnomocnikowi do spraw praw pacjentów zalecane jest, aby kierownik szpitala utworzył takie stanowisko, zgodnie z art. 40a u.p.p. Ponadto pełnomocnik powinien być upoważniony do samodzielnego działania w zakresie swoich kompetencji. Do zadań pełnomocnika należy aktywne wspieranie kierownika szpitala w realizacji obowiązku przestrzegania praw pacjenta. Co istotne, zgodnie ze standardem realizacja tego zadania powinna odbywać się m.in. przez: udział w rozpatrywaniu skarg pacjentów, analizę stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących realizacji praw pacjenta oraz wdrożenie działań naprawczych, a także prowadzenie szkoleń z zakresu praw pacjenta dla osób zatrudnionych w podmiocie leczniczym. O randze funkcji pełnomocnika ds. praw pacjentów świadczy chociażby fakt współpracy z nim RPP¹⁵. Weryfikacja tego standardu polega na kontroli dokumentacji szpitalnej w zakresie utworzenia stanowiska pełnomocnika ds. praw pacjenta oraz obecności kierowniczego pełnomocnictwa do samodzielnego działania w zakresie swoich kompetencji¹⁶.

W świetle standardu akredytacyjnego należy również podkreślić, że działanie podmiotu leczniczego w tym zakresie jest powiązane z zadaniem rady społecznej szpitala, który jest organem inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego oraz

¹⁴ Zob. Załącznik do Obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 6 września 2024 r. w sprawie standardów akredytacyjnych dla działalności leczniczej w rodzaju całodobowe i stacjonarne świadczenia zdrowotne szpitalne, Dz. U. MZ, z 2024 r., poz. 73.

¹⁵ Tamże, Standard PP9 W szpitalu działa pełnomocnik do spraw praw pacjenta, s. 25.

¹⁶ Tamże.

doradczym kierownika podmiotu leczniczego, w myśl ustawy o działalności leczniczej¹⁷. Chodzi o przedstawianie wniosków i opinii m.in. w sprawie dokonywania okresowych analiz skarg i wniosków wnoszonych przez pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu¹⁸.

Zważywszy na powyższe, mamy do czynienia z sytuacją, w której środek zaskarżenia w postaci skargi pacjenta rozpatrywanej przez pełnomocnika do spraw praw pacjenta lub upoważnionego pracownika wspierającego podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych w realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 2 u.p.p., przez podejmowanie działań na rzecz poprawy stopnia przestrzegania praw pacjenta w danym podmiocie leczniczym, ma odzwierciedlenie w postępowaniu akredytacyjnym w podmiocie leczniczym oraz w realizacji zadań rady społecznej szpitala niebędącego przedsiębiorcą.

Dobre praktyki dla podmiotów leczniczych w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków pacjentów

Brak w prawie uregulowania pojęcia skargi pacjenta kierowanej do kierownika podmiotu leczniczego oraz trybu jej rozpatrzenia stało się przedmiotem zainteresowania RPP, który postanowił powołać zespół ekspertów do opracowania wytycznych w zakresie postępowania w sprawie skarg i wniosków¹⁹. Zespół przygotował odpowiedni dokument stanowiący zbiór

¹⁷ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2025 r., poz. 450.

¹⁸ Zob. art. 48 ust. 2 pkt. 3, tamże.

¹⁹ D. Molendowska-Sojka, M. Puścion, Z. Wolska (red.), *Dobre praktyki dla podmiotów wykonujących działalność leczniczą w zakresie postępowania skarg i wniosków pacjentów*, Warszawa 2024 [dalej: *Dobre praktyki*], <https://www.gov.pl/web/rpp/dobre-praktyki-w-zakresie-postepowania-ze-skargami-i-wnioskami2> [dostęp: 03.07.2025].

dobrych praktyk, który stanowi kompendium wiedzy, ale nie jest dokumentem normatywnym kształtującym tryb postępowania w tym przedmiocie. Jak wskazali autorzy tego dokumentu: „Prezentowane tu rekomendacje opracowano, żeby pomóc podmiotom leczniczym w usprawnieniu całego procesu rozpatrywania skarg i zgłoszeń od pacjentów. Proces zarządzania zgłoszeniami jest jednym z krytycznych elementów związanych z efektywnym korzystaniem ze świadczeń opieki zdrowotnej i przestrzeganiem praw pacjentów. [...] Ważnym zagadnieniem jest podjęcie przez podmioty lecznicze działań związanych z budowaniem świadomości, co do trybu kierowania zgłoszeń oraz zakresu informacji, koniecznych do ujęcia w zgłoszeniu. Jednocześnie podmiot leczniczy, którego celem jest zapewnienie chorym poczucia bezpieczeństwa i opieki, w oparciu o stabilne zaufanie pacjenta do personelu medycznego, powinien opracować jasną i przejrzystą procedurę zarządzania skargami i wnioskami oraz sumiennie ją realizować”²⁰. Dobitnie z tego wyvodu wynika, że mamy do czynienia z materią szczególną, która winna być uregulowana w prawie obowiązującym, ponieważ nawet najlepsze wytyczne (rekomendacje) nie zastąpią przepisów prawnych.

Poniżej zostanie dokonana wyłącznie syntetyczna analiza wybranych rekomendacji zawartych w dokumencie *Dobre praktyki*, które potwierdzają, że prawodawca winien wziąć pod uwagę zmianę przepisów obowiązujących. Wyłącznie w takiej sytuacji kierownicy podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami będą mieć jasne zasady postępowania w tym zakresie. Nie sposób przyjąć, że przedmiotowy dokument nieposiadający charakteru normatywnego jest wiążący kierowników podmiotów leczniczych. Mimo że zgodnie z intencją autorów: „Celem opracowania jest usystematyzowanie i wprowadzenie jednolitej procedury rozpatrywania skarg i wniosków, składanych przez pacjentów oraz pozyskiwania ich opinii. Podmiot leczniczy po-

²⁰ Tamże, s. 4.

winien taką informację potraktować jako istotne wsparcie oraz: 1. dążyć do udroźnienia przyjmowania, rejestrowania oraz obsługi skarg i wniosków; 2. rozważyć powołanie w podmiocie leczniczym ściśle określonych osób, które będą zajmowały się podejmowaniem i wyjaśnianiem spraw budzących niepokój pacjentów i ich bliskich, np. pełnomocnika ds. praw pacjenta; 3. poddawać okresowo analizie zgłaszane skargi poprzez wnioski i opinie poszukiwanie i eliminowanie ich przyczyn lub inicjowanie działań systemowych w podmiocie lub poza nim”²¹.

Analizując poszczególne aspekty dokumentu *Dobre praktyki* poprzez badanie wyłącznie wytycznych w zakresie zasad rozpatrywania skargi pacjentów, można poddać pod dyskusję zawarte w nim pewne wskazówki. Pierwsza kwestia dotyczy terminów rozpatrzenia skargi lub wniosku pacjenta. Autorzy podnoszą²², że winno się uwzględniać terminy z k.p.a. oraz rozporządzenie w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²³. Zarazem słusznie podnoszą, że przepisy te nie odnoszą się do podmiotów wykonujących działalność leczniczą, co oznacza, że ich stosowanie nie jest obligatoryjne. W tym aspekcie autorzy wyjaśniają, że w zakresie obliczania terminu oznaczonego w miesiącach ma zastosowanie art. 112 k.c. w związku z art. 110 k.c.²⁴ Dodatkowo autorzy zakreślają zasadniczy termin załatwienia skargi na okres miesiąca²⁵, licząc od dnia wpływu pisma zawierającego pełne dane, umożliwiające przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, zaś w sprawach skomplikowanych uzasadnione jest wydłużenie terminu załatwienia sprawy do dwóch miesięcy²⁶. Sprzeczność jaka wy-

²¹ Tamże, s. 5.

²² Tamże, s. 12.

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46.

²⁴ *Dobre praktyki*, s. 14.

²⁵ Jest to przyjęcie rozwiązania analogicznego do art. 237 k.p.a.

²⁶ *Dobre praktyki*, s. 14.

nika z przytoczonej rekomendacji w dokumencie *Dobre praktyki* zasadniczo dotyczy wskazania terminów załatwiania spraw z k.p.a. i zasad ich obliczania w myśl k.c. W tej sytuacji należy podkreślić, że zgodnie z zasadami ogólnymi zawartymi w art. 35 k.p.a., prawodawca zakreśla zasadnicze terminy załatwienia spraw administracyjnych, tj. termin niezwłoczny, miesięczny i 2-miesięczny, niezależnie od szczególnego terminu z art. 237 k.p.a. regulującego załatwienie skargi, tj. niezwłocznie, jednakże nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Ponadto w k.p.a. określono sposoby obliczania terminów, w tym terminów określonych w dniach (art. 57 § 1 k.p.a.), tygodniach (art. 57 § 2 k.p.a.), miesiącach (art. 57 § 3 k.p.a.) i latach (art. 57 § 3a k.p.a.). W związku z tym rodzi się pytanie: dlaczego w analizowanym dokumencie *Dobrych praktyk* rekomendowane jest stosowanie do obliczania terminów załatwienia *de facto* sprawy administracyjnej zasad obliczania terminu miesięcznego zgodnie z k.c.? Oprócz tego w dokumencie są zawarte również inne zasady w kontekście terminu załatwienia skargi. Dla przykładu sygnalizacja podmiotu leczniczego w sytuacji, w której nie będzie załatwiona sprawa w terminie²⁷. Autorzy w takim przypadku podają, że należy powiadomić skarżącego, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz poinformować go o przysługującym mu prawie do wniesienia ponaglenia. Równocześnie w tym przypadku zastosowano w drodze analogii uregulowania z k.p.a.²⁸ Dodatkowo autorzy opracowania słusznie wskazują, że zgodnie z orzecnictwem sądowym uchybienie obowiązkowi załatwienia sprawy w terminie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego²⁹.

Ponadto w dokumencie *Dobre praktyki* autorzy wskazują, że skarga lub wnioski, które zostały rozpatrzone i o których sposobie rozpatrzenia poinformowano ich wnioskodawcę, nie pod-

²⁷ Tamże.

²⁸ Zob. art. 237 § 4 w zw. z art. 36–38 k.p.a.

²⁹ *Dobre praktyki*, s. 14.

legają ponownemu rozpatrzeniu. Autorzy, wyjaśniając jednoinstancyjne postępowanie w podmiocie leczniczym, wskazują w przypisie, że należy to rozumieć w następujący sposób: „Jest to analogia do zasady *res iudicata*, czyli powagi rzeczy osądzonej obowiązującej w postępowaniach sądowych”³⁰. Starając się zrozumieć sens takiego wyjaśnienia dokonanego przez autorów należałoby jednak podkreślić, że wydawane rozstrzygnięcie (wyjaśnienie sprawy) przez kierownika podmiotu leczniczego w niniejszych sprawach nie jest rozstrzygnięciem merytorycznym. Uwzględniając również u.p.p., rozpatrzenie niniejszej skargi nie ma mocy wiążącej, np. w rozumieniu art. 365 k.p.c., o tyle, że nie może stanowić prejudykatu przesądzającego o zasadzie odpowiedzialności szpitala w toku postępowania sądowego³¹.

Drugim aspektem odnoszącym się do trybu postępowania jest zbadanie sprawy wszczętej przez skarżącego (skargi pacjenta). Należy podnieść, że w dokumencie *Dobre praktyki* opisano wiele kwestii, w tym materialnotechnicznych odnoszących się m.in. do właściwości przy wniesieniu skargi, przyjęcia skargi, jej rejestracji i dekretacji, nadania biegu sprawie, uzupełnienia skargi itd. Zasadniczo wszelkie wskazówki są odwzorowaniem przepisów k.p.a.³² Zatem zasadne staje się kolejne pytanie, czy w obecnej sytuacji nie należałoby rozważyć wpisanie do u.p.p. przepisów odsyłających do k.p.a.? Odpowiadając na tak postawione pytanie, można sądzić, że wprowadzenie odpowiednich przepisów odsyłających do k.p.a. uporządkowałoby i ujednolici-

³⁰ Tamże, s. 15.

³¹ Zob. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 14 listopada 2018 r., V ACa 16/18. W przedmiotowym orzeczeniu SA wypowiedział się o pojmowaniu orzeczenia Wojewódzkiej Komisja ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych wydawanego na podstawie u.p.p. Przez analogię *sensu largo* można powiązać w tym aspekcie sens i istotę orzeczenia Komisji z wynikiem zakończonego postępowania w sprawie rozpatrzenia skargi pacjenta w podmiocie leczniczym.

³² Zob. art. 228 k.p.a. (właściwość przy wnoszeniu skarg); art. 231 k.p.a. (obowiązek przekazywania skargi właściwemu organowi); 254 k.p.a. (obowiązek rejestracji i przechowywania skarg i wniosków).

ło praktykę postępowania w sprawach skarg i wniosków w podmiotach leczniczych, prowadzonych przez pełnomocników do spraw pacjentów lub wyznaczonych pracowników przez kierownika podmiotu leczniczego do ich rozpoznawania.

Uwzględniając powyższe, dokonując analizy wybranych aspektów opisanych w dokumencie *Dobre praktyki*, dobitnie odczuwa się brak uregulowania w prawie tak ważnej kwestii dla każdego człowieka (pacjenta), jaką jest postępowanie w sprawie skarg w podmiocie leczniczym, co ma wymierny wpływ na wzmacnianie jakości i bezpieczeństwa w ochronie zdrowia.

Podsumowanie

Dokonując syntetycznej analizy zagadnienia, można wytoczyć zasadnicze wnioski i postulaty *de lege ferenda*:

- 1) skarga pacjenta złożona do kierownika podmiotu leczniczego nie posiada charakteru prawnego skargi rozpatrywanej w trybie k.p.a. W związku z tym posiada ona walor informacyjny o ewentualnych nieprawidłowościach organizacyjnych powiązanych z procesem leczenia. Istotą tego postępowania nie jest *de facto* merytoryczne wyjaśnienie sprawy;
- 2) prawodawca utworzył stanowisko pełnomocnika do spraw praw pacjenta w drodze zmiany u.p.p w 2023 r., określił zasadnicze zadania i kompetencje do sprawowania tej funkcji, w tym przyjmowanie i rozpatrywanie skarg pacjentów, jednakże bez określenia zasad i trybu postępowania w tym przedmiocie;
- 3) utworzenie stanowiska pełnomocnika do spraw praw pacjenta w podmiocie leczniczym przez kierownika podmiotu leczniczego zgodnie z u.p.p. posiada charakter fakultatywny, co skutkuje różnym podejściem dyrektorów szpitali co do zasadności wprowadzenia samodzielnego jednoosobowego stanowiska pracy dedykowanego wyłącznie do wykonywania tego zakresu czynności;

- 4) prawodawca nie określił kwalifikacji pełnomocnika do spraw praw pacjentów, a to w praktyce powoduje, że to stanowisko powierzane jest pracownikom wykonującym inne czynności, często pracownikom medycznym;
- 5) powierzenie przez kierownika podmiotu leczniczego funkcji pełnomocnika do spraw praw pacjentów osobie bez posiadania kwalifikacji oraz nie dającej rękojmi prawidłowego przeprowadzenia postępowania rodzi wątpliwości w zakresie jego prawidłowości i efektywności procesowej;
- 6) charakter prawny postępowania przed pełnomocnikiem ds. praw pacjentów ma aspekt ugodowo-mediacyjny;
- 7) dokument *Dobre praktyki* wychodzi naprzeciw jednoliceniu praktyki postępowania w sprawie skarg i wniosków pacjentów w podmiotach leczniczych, jednakże przedmiotowe rekomendacje nie posiadają charakteru normatywnego, tj. nie stanowią źródła prawa. Niezależnie od tego należy pozytywnie ocenić starania i podjęte działania Rzecznika Praw Pacjenta w zakresie przygotowania tego dokumentu, który wypełnia lukę prawną w tym obszarze;
- 8) należałoby postulować zasadniczy wniosek *de lege ferenda* w zakresie wprowadzenia np. do u.p.p. przepisów odsyłających do k.p.a., co uporządkowałoby i ujednoliciło postępowanie w sprawie skarg i wniosków pacjentów w podmiotach leczniczych, np. do: art. 222 (kryterium kwalifikacji pisma jako skargi lub wniosku); art. 223 (rozpatrywanie skarg i wniosków w ramach właściwości organów); art. 225 (obowiązek przeciwdziałania ograniczaniu prawa do składania skarg i wniosków); art. 227 (przedmiot skargi); art. 237 (termin do załatwienia skargi) czy art. 238 (zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi).

Bibliografia

Źródła prawa

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych – RODO), Dz. U. UE L 119 z 4 maja 2016 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz. U. z 2002 r., Nr. 5, poz. 46.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz. U. z 2021 r., poz. 628.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2019 r., poz. 1781.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2024 r., poz. 572.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2025 r., poz. 450.
- Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r., poz. 1675.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz. U. z 2021 r., poz. 1342.
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz. U. z 2024 r., poz. 581.
- Załącznik do Obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 6 września 2024 r. w sprawie standardów akredytacyjnych dla działalności leczniczej w rodzaju całodobowe i stacjonarne świadczenia zdrowotne szpitalne, Dz. U. MZ z 2024 r., poz. 73.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Rozdział XXXV Postępowanie w sprawie skarg i wniosków*, w: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, s. 980–992.
- Hrynicki W.M., *Rozdział II Skargi i Wnioski – Uwagi wspólne*, w: *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie*, Warszawa 2022. Lex el.

- Jaśkowska M., Art. 221, w: *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2025. Lex el.
- Karkowska D., Art. 2, w: *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, G. Błażewicz, R. Bryzek, i in., Warszawa 2021. Lex el.
- Knysiak-Sudyka H., Art. 221, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, red. A. Cebera, J.G. Firlus, A. Gołęba, i in., Warszawa 2023. Lex el.
- Molendowska-Sojka D., Puścion M., Wolska Z. (red.), *Dobre praktyki dla podmiotów wykonujących działalność leczniczą w zakresie postępowania skarg i wniosków pacjentów*, Warszawa 2024.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2024. Lex el.
- Stotko S., *Jednoinstancyjność postępowania skargowego a wyraz niezadowolenia ze sposobu załatwienia skargi*, „Roczniki Administracji i Prawa” XXI (2021), z. 1, s. 231–241.
- Wegner J., Art. 221, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, Warszawa 2023. Lex el.

Bartłomiej Pilaszek*

Geneza i perspektywy rozwoju Państwowej Inspekcji Pracy w Polsce

Origin and Development Perspectives
of the National Labour Inspectorate in Poland

Abstrakt

Państwowa Inspekcja Pracy istnieje w polskim porządku prawnym już od ponad wieku. W ostatnim czasie coraz szersza staje się dyskusja nad przyszłością Państwowej Inspekcji Pracy, a nawet pojawiają się głosy kontestujące potrzebę dalszego jej istnienia. Celem niniejszych rozważań jest przedstawienie procesu kształtowania się Państwowej Inspekcji Pracy oraz porównanie wyzwań, z którymi musiała się mierzyć wspomniana instytucja w minionych okresach z dzisiejszymi problemami.

Prześledzenie genezy omawianej instytucji pozwoli zrealizować dwa kluczowe założenia. Pierwszym jest ukazanie ciągłości i tradycji również prawnej Państwowej Inspekcji Pracy. Drugim – wskazanie najważniejszych problemów, z jakimi musiano się mierzyć. Dzięki analizie obecnych i przeszłych problemów, z jakimi zmagają się inspekcja, możliwe będzie zidentyfikowanie przyszłych zagrożeń.

* Bartłomiej Pilaszek, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, Polska; e-mail: bartlomiejpilaszek@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0008-8981-7725>.

Słowa kluczowe

Państwowa Inspekcja Pracy, instytucjonalna ochrona pracy, ustawodawstwo fabryczne, geneza inspekcji pracy

Abstract

The National Labour Inspectorate has existed within the Polish legal system for over a century. Recently, there has been an increasingly widespread debate about the future of the Inspectorate, with some even questioning the need for its continued existence. The aim of this paper is to present the development process of the National Labour Inspectorate and to compare the challenges it faced in the past with those it encounters today.

An examination of the institution's origins serves two main purposes. First, to highlight the legal continuity and tradition of the National Labour Inspectorate. Second, to identify the key problems it has had to address over time. By analysing both current and historical challenges faced by the Inspectorate, it becomes possible to identify potential future threats.

Keywords

National Labour Inspectorate, institutional labour protection, factory legislation, origins of labour inspection

Wstęp

Państwowa Inspekcja Pracy (PIP) jest instytucją o ponad stuletniej tradycji. Przez lata jej zadania i warunki, w których działała, ulegały licznym zmianom. Jednak mimo burzliwej historii i licznych rewolucji ustrojowych inspekcja nie przestała istnieć, co świadczy o jej szczególnym znaczeniu w porządku prawnym, podobnie jak szczególne znaczenie odgrywa prawo pracy.

W niniejszej publikacji przedstawiony zostanie zarys kształtowania się polskiej inspekcji pracy poczynawszy od okresu za-

borów aż do III Rzeczypospolitej. Wspomniany rys historyczny ma przede wszystkim na celu podkreślić trwałe zakorzenienie Państwowej Inspekcji Pracy w polskim porządku prawnym oraz zestawić problemy, z jakimi zmagала się omawiana instytucja w czasach zamierzchłych, z tymi, na które napotyka obecnie. Analiza historycznego kontekstu pomoże zrozumieć dzisiejsze zagrożenia dla nieprzerwanego i sprawnego funkcjonowania inspekcji.

Geneza i ewolucja inspekcji pracy

a) W Europie

Jakkolwiek celem tej części niniejszego opracowania jest przybliżenie kształtowania się polskiej inspekcji pracy, to aby nie ulegać wrażeniu, że instytucja ta kształtowała się w próżni, warto przytoczyć pokrótce jej europejskie korzenie. Instytucjonalna ochrona pracy zrodziła się w Europie z konieczności. Wraz ze świadomością konieczności ochrony pracowników przed opresją XIX-wiecznego kapitału zaczęło rozwijać się tzw. ustawodawstwo fabryczne¹. To z kolei pociągnęło za sobą konieczność skutecznej egzekucji nowo przyznawanych praw, które zwykle spotykały się z oporem fabrykantów². Zważywszy na specyfikę materii praw, uznano za konieczne powołanie wyspecjalizowanych instytucji mogących skutecznie kontrolować warunki pracy.

Prekursorem we wprowadzaniu instytucjonalnej ochrony pracy była Anglia. Już w 1833 r. parlament brytyjski uchwalił

¹ T. Liszcz, *Praca ludzka – wartość ekonomiczna czy etyczna?*, „Etnolingwistyka. Problemy Języka i Kultury” 28 (2016), s. 59. <https://doi.org/10.17951/et.2016.28.59>

² T. Kozłowski, *Inspekcja pracy w Polsce w latach 1919–1939: organizacja i działalność*, Warszawa 2019, s. 32–34.

The Factory Act powołujący Inspekcję Fabryczną³. Instytucja ta wyposażona została w nieporównanie słabsze narzędzia prawne niż współczesne organy kontroli nad przestrzeganiem praw pracowniczych, jednak jej powołanie stanowiło milowy krok w drodze do upodmiotowienia pracowników. Niewątpliwie pionierska decyzja Brytyjczyków wpłynęła na rozwój instytucjonalnej ochrony pracy na kontynencie. Chociaż musiało upłynąć aż czterdzieści lat, aby powstała druga w Europie i pierwsza po kontynentalnej stronie kanału La Manche, inspekcja pracy – w Danii. Hamowany przez burżuazję, będącą jedynym beneficjentem ówczesnego systemu, rozwój prawa pracy był już w tym czasie nieunikniony.

b) Na ziemiach polskich pod zaborami

W epoce kształtowania się instytucjonalnej ochrony pracy w Europie zaborcy odmawiali Polakom prawa do samostanowienia. Fakt, że na ziemiach I Rzeczypospolitej kształtowały się trzy całkowicie zróżnicowane ustawodawstwa fabryczne, podporządkowane reżimowi Rosji, Austrii (od 1867 r. Austro-Węgier) i Prus (od 1871 r. zjednoczonych Niemiec), nawet pobieżne omówienie wymagałoby poświęcenia wiele uwagi, co z kolei mogłoby zniekształcić odbiór głównego tematu rozważań. Z tego powodu warto tylko wspomnieć, że najwcześniej państwowy nadzór nad warunkami pracy zaczął kształtować się już w 1839 r. na terenie zaboru pruskiego. Władze nie zdecydowały się jednak na powołanie wyspecjalizowanej instytucji, zadanie kontroli pracy powierzono organom policji, które okazały się nieskuteczne. W 1853 r. powołano inspektorów mających wizytować zakłady produkcyjne, jednak z uwagi na ich liczbę i kompetencje nie

³ Z. Góral, A. Tyc, *O misji inspekcji pracy w świetle unormowań Międzynarodowej Organizacji Pracy – wybrane uwagi*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118 (2019), s. 39–61. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.118.3>

byli w stanie realnie oddziaływać na warunki pracy. W 1878 r. w Wielkim Księstwie Poznańskim i na Śląsku powołano Inspekcję Fabryczną, która jednak napotykała na tak silny opór ze strony pracodawców, że również okazała się niewydajna⁴.

Na ziemiach zaboru rosyjskiego i austriackiego inspekcja nad warunkami pracy zaczęła kształtować się znacznie później niż na terenie zaboru pruskiego.

W Austrii, a więc i na ziemiach zaboru austriackiego, w okresie józefinizmu zaczęto wprowadzać reformy wzorowane na wspomnianym wcześniej ustawodawstwie angielskim, ale dopiero w 1883 r. powołano inspekcję pracy. Organ wyposażony został w szerokie, jak na ówczesne realia, narzędzia kontrolne, do których należało prawo wizytacji zakładów pracy oraz prowadzenie przesłuchań. Jednocześnie nie nadano inspekcji kompetencji nadzorczych, skutkiem czego rola urzędników sprowadzała się do sygnalizowania nieprawidłowości innym organom władzy publicznej. Podobnie jak w Prusach, również austriacka inspekcja składała się z niewielu urzędników, co utrudniało skuteczne działanie na terenie całego kraju⁵.

Na ziemiach polskich podległych władzy carskiej pierwszą inspekcję fabryczną powołano w 1882 r. pod wpływem coraz liczniejszych wystąpień robotniczych. Kontrola nowo powstałego organu podlegały wyłącznie prywatne zakłady produkcyjne (wyłączono zakłady będące własnością Skarbu)⁶. Podobnie jak w ww. przypadkach inspekcja nie wpłynęła znacząco na poprawę sytuacji robotników z uwagi na niewielką liczbę urzędników oraz brak sankcji za utrudnianie działalności organu. W kolejnych latach pozycja inspekcji uległa jeszcze większemu osłabieniu, do tego stopnia, że w obliczu narastających strajków robotniczych praca inspektorów sprowadzała się głównie do monito-

⁴ E. Kaczyńska, *Dzieje robotników przemysłowych w Polsce pod zaborami*, Warszawa 1970, s. 32–35.

⁵ T. Kozłowski, *Inspekcja pracy w Polsce*, s. 35–37.

⁶ Tamże, s. 42–46.

rowania nastrojów pracowników fabrycznych i zwalczania tzw. działalności wywrotowej⁷.

Cechą wspólną inspekcji działających na ziemiach polskich była niewątpliwie fasadowość tych organów. Działając w realiach najbardziej drapieżnego kapitalizmu, inspektorów wyposażono w daleko niewystarczające narzędzia prawne do sprawowania kontroli (nie wspominając już o nadzorze). Nie można jednak zapominać, że ochrona pracy była w tym czasie zjawiskiem nowym i budziła naturalny sprzeciw uprzywilejowanych warstw społecznych, w których interesy uderzała. W tych okolicznościach nie można było oczekiwać rewolucyjnych zmian. Stopniowe zakorzenianie instytucjonalnej ochrony pracy w porządku prawnym stanowiło fundament dla dalszego rozwoju omawianej instytucji w odrodzonej Rzeczypospolitej.

c) II Rzeczpospolita

Jednym z pierwszych aktów w odrodzonej Polsce, wydanym już w 1919 r., był dekret o działalności inspekcji pracy⁸. Fakt, że w kraju zmagającym się z tak wieloma problemami wewnętrznymi i zewnętrznymi uznano za priorytetowe utworzenie organu mającego czuwać nad warunkami pracy, wiele mówi na temat systemu wartości, jakimi kierowali się rządzący. Stanowiła ona efekt prac zapoczątkowanych jeszcze w 1915 r. przez Komisję Organizującą Inspektorat fabryczny. Inspekcja pracy podporządkowana została Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej. Z uwagi na brak harmonizacji porządków prawnych poszczególnych ziem dawnych zaborów i funduszy na swoją działalność inspekcja nie

⁷ A. Wóycicki, *Robotnik polski w życiu rodzinnym. Monografia społeczna*, Warszawa 1922, s. 11–16.

⁸ Dekret tymczasowy o urzędzeniu i działalności inspekcji pracy z 13 stycznia 1919 r., Dz. Praw P. Pol. z 1919 r., Nr 5, poz. 90.

była organem skutecznie działającym na całym terytorium odrodzonego kraju⁹.

Od początku swojego istnienia inspekcja pracy cechowała się niezależnością. Podległość wyłącznie ministrowi uniezależniała instytucję od lokalnej administracji, co sprzyjało harmonizacji prac organów inspekcji¹⁰. Zasada ta, w wyniku działań legislacyjnych, została w historii II Rzeczypospolitej kilkakrotnie złamana, ale w toku kolejnych prac do niej powracano.

Na uwagę zasługuje przeprowadzona reforma Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), która weszła w życie na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 r. w 1928 r. Wprowadzała ona unifikację inspekcji na całym terytorium RP¹¹. Działanie inspekcji oparto wówczas na zasadach powszechności i niezależności. Pierwsza z nich dotyczyła powszechności sprawowanej kontroli i nadzoru nad warunkami pracy, bez względu na wielkość zakładu pracy, rodzaj prowadzonej działalności czy strukturę właścicielską. Zasada ta doznawała pewnych ograniczeń np. w sektorze górniczym, natomiast wyjątków tych nie było wiele. O zasadzie niezależności wspomniano już wyżej. W reformach 1927 r. zasada ta wyrażała się przede wszystkim w niezależności inspekcji od administracji lokalnej, ale również w pewnego rodzaju odporności na zmiany polityczne. Na stanowiska kierownicze, tj. Głównego Inspektora Pracy oraz Okręgowych Inspektorów Pracy, mogły być mianowane wyłącznie osoby, które „urzędowały w inspekcji pracy na samodzielnych stanowiskach”¹². Takie rozwiązanie czyniło in-

⁹ D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*. Stan prawny na dzień 1 września 2017 r., Łódź 2017, s. 61–64.

¹⁰ D. Makowski, *Rozwój regulacji dotyczących ustroju i kompetencji inspekcji pracy w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118 (2019), s. 21–37. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.118.2>

¹¹ T. Kozłowski, *Scalanie inspekcji pracy w Polsce w latach 1919–1928*, „Inspektor Pracy” nr 1 (2014), s. 26–35.

¹² Art. 17 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy, Dz. U. z 1927 r., Nr 67, poz. 590.

stytucję odporną na częste w tym okresie zmiany koniunktury politycznej.

Inspektorzy, w wyniku zmian z 1927 r., zyskali również wiele uprawnień z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Otrzymali też realne uprawnienia nadzorcze w postaci prawa wydawania, w zakresie spraw związanych z przestrzeganiem praw pracowniczych, decyzji administracyjnych, których niewykonanie zagrożone było sankcją grzywny lub aresztu. Reforma ta nie spowodowała jednak realnej poprawy sytuacji robotników¹³.

Trudna sytuacja wewnętrzna kraju zmuszała władze do szukania oszczędności. Cięcia w budżecie inspekcji pracy doprowadziły do redukcji już i tak niewystarczającego personelu. Braki kadrowe w 1933 r. były tak duże, że nie tylko nie pozwalały skutecznie egzekwować przestrzegania prawa pracy na terenie całego kraju, ale nawet uniemożliwiły przeprowadzenie egzaminów na inspektorów i podinspektorów. Mimo to ustawa skarbowa na rok 1933/1934 przyznała inspekcji pracy 205 etatów urzędniczych, czyli o 20 mniej niż w roku poprzednim. Według stanu na 31 grudnia 1933 r. z wyłączeniem personelu kancelaryjnego i Głównego Inspektoratu Pracy zatrudnionych było zaledwie 102 pracowników, z czego 12 zajmowało stanowisko Okręgowego Inspektora Pracy. Nie ma powodów przypuszczać, że prowadzone oszczędności nie były uzasadnione, niemniej paraliżowały pracę inspekcji¹⁴.

Jakkolwiek działania władz II RP w zakresie ochrony pracy, szczególnie w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości, należy ocenić pozytywnie, to podobnie jak w poprzednich okresach napotykały one na opór najbogatszych warstw społecznych. O sile oporu mogą świadczyć obawy przed sprzeciwem „wielkich przemysłowców” wobec regulacji i nadzoru nad pracą dzieci, które wyrażała Halina Krahelska, zastępca Głównego

¹³ T. Kozłowski, *Inspekcja pracy w Polsce*, s. 145–146.

¹⁴ Ministerstwo Opieki Społecznej, *Inspekcja Pracy w 1933 roku*, Warszawa, 1934, s. 11.

nego Inspektora Pracy¹⁵. Opór ten niewątpliwie wpływał na spowolnienie procesu przyznawania praw pracowniczych oraz instytucjonalnej ochrony tych praw. Mimo tego oporu i bardzo ograniczonych zasobów inspekcja pracy cieszyła się wysokim zaufaniem społecznym¹⁶.

d) Polska Rzeczpospolita Ludowa

Na wszystkich spośród wyżej opisanych etapów kształtowania się form państwowego nadzoru nad warunkami pracy, każda ingerencja ustawodawcy napotykała na opór warstw posiadających środki produkcji, które odczuwały ograniczenie swobody umów w zakresie powierzania pracy (o ile w ogóle można mówić o swobodzie w warunkach tak rażących dysproporcji sił) jako zagrożenie dla własnych interesów. W realiach dyktatury kapitału XIX i pierwszej połowy XX w. wszelkie idee socjalne, w tym ochrona pracy, musiały walczyć (często dosłownie) o swoje miejsce w systemie, którego aksjologiczne podstawy podporządkowane były dążeniom do nieskończonego pomnażania prywatnych majątków¹⁷.

Sytuacja uległa całkowitej zmianie, kiedy to po zakończeniu działań wojennych na terytorium dawnej Polski pod przymusem ZSRR zaczęto wprowadzać zasady gospodarki uspołecznionej. U zrębów nowego ustroju (przynajmniej teoretycznie) leżała idea oddania pełni władzy w ręce ludu, rozumianego jako robotników i chłopów. Mimo że ani w Związku Radzieckim, ani tym bardziej w Polsce nigdy nie wprowadzono faktycznej „dyk-

¹⁵ H. Krahelska, *Praca dzieci i młodocianych w Polsce*, Warszawa 1928, s. 80–81.

¹⁶ W. Organiściak, *Prawo pracy II Rzeczypospolitej. Szkic dla celów dydaktycznych*, „Z Dziejów Prawa” 10 (2009), nr 2, s. 245–246.

¹⁷ M. Iwańska, *Inteligencja i rewolucja w Łodzi w latach 1905–1907*, „Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej XIX i XX Wieku” 15 (2015), s. 65–98. <https://doi.org/10.18778/2080-8313.15.05>

tatury proletariatu” to bardzo wyraźnie akcentowano prymat interesu publicznego nad interesem prywatnym. W tych warunkach praca nie mogła być już tylko przedmiotem zwykłego stosunku zobowiązaniowego. Nowy ustroj wymagał faktycznego upodmiotowienia pracowników. Analizując praktykę rządów krajów tzw. bloku wschodniego, można zadać pytanie czy wspomniane upodmiotowienie nastąpiło, ale nie ma to znaczenia dla dalszych rozważań. Kluczowe jest, jakie zmiany wprowadzono w tamtym czasie w dziedzinie instytucjonalnej ochrony pracy.

W pierwszych latach po wojnie nowe władze zachowały dotychczasową regulację określającą funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Pracy. Stopniowo zaczęto jednak dostosowywać kształt instytucji do panujących realiów. Przykładem tego jest podporządkowanie inspekcji władzom lokalnym, czym *de facto* pozbawiono ją niezależności (o niezależności politycznej wspomnianej przy okazji reformy z 1927 r. z przyczyn oczywistych nie mogło być mowy od samego początku PRL)¹⁸.

W 1954 r. na mocy Dekretu Rady Państwa¹⁹ zadania kontroli i nadzoru nad warunkami pracy przekazano związkom zawodowym, w ramach których tworzone Inspekcje Techniczne Pracy. Decyzja ta wydaje się zrozumiała w realiach, w których organizacje związkowe stanowią przedłużenie władzy państwowej²⁰. Nie zagłębiając się w zmiany organizacyjne, które musiały nastąpić, warto przyjrzeć się zmianom w zakresie uprawnień. Nowa uspołeczniona inspekcja miała o wiele węższe kompetencje niż przedwojenna Państwowa Inspekcja Pracy. Rola inspek-

¹⁸ S. Karbowska, *Uprawnienia inspektora pracy w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy*, „Zeszyty Prawnicze” 19 (2020), nr 4, s. 65–88. <https://doi.org/10.21697/zp.2019.19.4.03>

¹⁹ Dekret z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy, Dz. U. z 1954 r., Nr 52, poz. 260.

²⁰ M. Kazimierzczuk, *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych w aspekcie normatywnym oraz myśli politycznej w Polsce Ludowej do 1980 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 15 (2016), z. 2, s. 327–342. <https://doi.org/10.15290/mhi.2016.15.02.21>

cji ograniczona została wyłącznie do kontroli przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

Taki stan rzeczy utrzymywał się do 1965 r., kiedy to przywrócono inspekcji kompetencje w zakresie kontroli przestrzegania praw pracowniczych wykraczającym poza warunki bhp. Nie zmieniła się jednak struktura organizacyjna. Inspekcja pracy w dalszym ciągu pozostawała w gestii związków zawodowych. Oprócz licznych mankamentów, jakie niosło za sobą uspołecznienie inspekcji, warto zwrócić uwagę na niewątpliwą zaletę, jaką było ubranżowanie inspekcji. Wynikało to z ówczesnej struktury związków zawodowych, których organizacje były organizacjami branżowymi. W tym kontekście ubranżowanie inspekcji należy rozumieć jako podział inspekcji pracy nie z uwagi na zakres terytorialny, tylko z uwagi na gałąź przemysłu (lub innej działalności).

Godne refleksji byłyby ewentualne skutki wprowadzenia dziś podobnego rozwiązania, tj. ubranżowania (a nie uspołecznienia) Państwowej Inspekcji Pracy. Taki model powinien prowadzić do wykształcenia się ekspertów w konkretnej dziedzinie, a w konsekwencji do poprawienia efektywności ich działania. Dzisiejszy podział na specjalizacje w Inspekcji Pracy jest bardzo szeroki (np. specjalizacja z zakresu czasu pracy czy legalności zatrudnienia), przez co nie gwarantuje eksperckiej znajomości konkretnej branży.

Wracając do rozważań na temat kształtu Inspekcji Pracy w PRL, należy wspomnieć o kolejnej rewolucyjnej zmianie. W 1981 r., niewątpliwie pod wpływem doświadczeń tzw. karnawału Solidarności, zdecydowano o przywróceniu inspekcji pracy państwowego charakteru. Na nowo powołano Państwową Inspekcję Pracy podporządkowaną naczelnym organom państwa²¹. W nowej ustawie²² przywrócono też podział terytorialny, co skut-

²¹ D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru*, s. 73–76.

²² Ustawa z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. z 1981 r., Nr 6, poz. 23.

kowało całkowitym odejściem od modelu branżowego²³. W kolejnej nowelizacji z 1989 r., w efekcie zmian ustrojowych, przekazano kontrolę nad PIP Sejmowi.

e) III Rzeczpospolita

Za najważniejszą zmianę dotyczącą Państwowej Inspekcji Pracy, po transformacjach ustrojowych, niewątpliwie można uznać uchwalenie ustawy o PIP z 2007 r.²⁴ Ustawodawca uznał za konieczne dostosowanie przepisów do realiów nowej gospodarki rynkowej. Jednak ustawa z 2007 r. nie wprowadzała zasadniczych zmian w ani w zakresie organizacji, ani kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy. Ustawodawca mocno zaakcentował rolę inspekcji w kwestii kontroli legalności zatrudnienia zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców. Było to naturalnym skutkiem dwóch nowych w odniesieniu do PRL czynników. Pierwszym było zastąpienie dominacji państwowych pracodawców przez prywatnych, co niesło za sobą ryzyko wzrostu nielegalnego zatrudnienia. Drugim czynnikiem było otwarcie polskiego rynku pracy na pracowników zagranicznych, którzy z natury rzeczy są bardziej narażeni na zagrożenia związane z nielegalnym zatrudnieniem.

W toku prac legislacyjnych nakładano na Państwową Inspekcję Pracy nowe, bardzo zróżnicowane, zadania, ale kluczowe określono w art. 1 ustawy o PIP, zgodnie z którym „Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także prze-

²³ D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru*, s. 82–84.

²⁴ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. z 2024 r., poz. 1712 z późn. zm. [dalej: ustawa o PIP z 2007 r.].

pisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie”²⁵.

Współczesny kształt Państwowej Inspekcji Pracy został omówiony najbardziej lakonicznie, ponieważ celem niniejszych rozważań nie jest przedstawienie instytucji jako takiej, a jedynie zarysowanie jej ewolucji na przestrzeni lat.

Współczesne problemy inspekcji pracy – postulaty państwa minimalnego

Przedstawione pokrótce ponad stuletnie dzieje kształtowania się i działalności inspekcji pracy dowodzą, że na przestrzeni lat, mimo zmieniających się rządów, a nawet ustrojów politycznych, istniało stałe przeświadczenie o konieczności aktywności państwa w sferze ochrony pracy.

Dzisiaj coraz większą popularność zyskują postulaty tzw. „państwa minimalnego”. Istnieje wiele teorii państwa minimalnego, natomiast można je sprowadzić do stwierdzenia, że państwa ma być tylko tyle, ile to koniecznie potrzebne. Wynika to z założenia, że państwo im bardziej rozbudowane, tym bardziej ogranicza wolność obywateli, w szczególności wolność posiadania. Pogląd ten ma swoje źródła w XVII-wiecznym liberalizmie²⁶, z tego powodu jest bardzo zbliżony do tego, który wyznawali wspomniani wyżej posiadacze kapitału w XIX i początków XX w.

Głosiciele postulatów państwa minimalnego odrzucają solidaryzm społeczny, którego miejsce musi zająć społeczny darwinizm. Posługując się argumentami opartymi na sprawiedliwości, dowodzą, że sprawiedliwe jest zapewnienie możliwości nieskrępowanego posiadania (z wyłączeniem konieczności za-

²⁵ M. Gładoch, *Znaczenie kontroli państwowej inspekcji pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników*, „Zeszyty Prawnicze” 19 (2020), nr 4, s. 51–64.

²⁶ K. Szczepaniak, *Stosunek do własności w Polsce po 1989 roku w świetle filozofii politycznej liberalizmu*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 20 (2017), nr 2, s. 89–101. <https://doi.org/10.18778/1899-2226.20.2.07>

dośćuczynienia za krzywdy, kiedy dopuszczalne jest naruszenie cudzego posiadania). Z kolei wszelkie przejawy redystrybucji czy choćby nawet konieczność wspólnego utrzymywania usług publicznych stanowią gwałt zadany sprawiedliwemu posiadaniu²⁷.

Postulaty domagające się ograniczenia aktywności państwa wyłącznie do niezbędnych obszarów, takich jak zapewnienie porządku publicznego, pojawiają się zarówno w nauce, jak i debacie publicznej. Politycy zajmujący najważniejsze urzędy w Polsce prześcigają się w deklaracjach ograniczenia sfer aktywności państwa. W tym miejscu warto przedstawić kilka przykładów tej niebezpiecznej tendencji, jak np. utworzenie tzw. „zespołu Brzsoki” powołanego do przygotowania zmian legislacyjnych w kierunku deregulacji mającej zwiększyć swobodę gospodarczą przedsiębiorców. Powierzenie zadania deregulacji przedsiębiorcy, który otwarcie krytykuje regulacje prawa pracy i słynie z zatrudniania w ramach nietypowych stosunków zatrudnienia, może wzbudzać uzasadniony niepokój²⁸. Zespół deregulacyjny nie jest komisją trójstronną, pracującą przy udziale przedstawicieli wszystkich uczestników dialogu społecznego, ale jest zespołem reprezentującym wyłącznie interesy najbogatszych. Podobnym przykładem ograniczenia aktywności państwa jest działalność legislacyjna zmierzająca do obniżenia składek z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego przedsiębiorców. Zmniejszenie finansowania i tak niedofinansowanej publicznej służby zdrowia zwiększa prawdopodobieństwo niewydolności realizacji zadań państwa w tym zakresie, co w konsekwencji musi doprowadzić do poddania tej materii działaniom rynku.

²⁷ R. Nozick, *Anarchia, państwo i utopia*, przeł. P. Maciejko, M. Szczubińska, Warszawa 1999, s. 181–189.

²⁸ P. Skwirowski, *Pełną parą idą prace nad deregulacją prawa gospodarczego*, „Rzeczpospolita”, 24 marzec 2025 r., <https://www.rp.pl/gospodarka/art41998301-pelna-para-ida-prace-nad-deregulacja-prawa-gospodarczego> [dostęp: 28.06.2025].

Ograniczanie aktywności państwa a Państwowa Inspekcja Pracy

Opisane wyżej mechanizmy można obserwować również w kontekście Państwowej Inspekcji Pracy. Urząd ten dzieli los bardzo wielu instytucji publicznych, które zmuszone są stale ograniczać swoją działalność lub też obniżać jakość świadczonych usług z uwagi na brak środków na prowadzenie działalności.

W ustawie budżetowej na 2025 r. przeznaczono Państwowej Inspekcji Pracy o 29 mln zł mniej niż zakładano. W Uzasadnieniu do projektu Ustawy budżetowej na 2025 r. przeznaczono Państwowej Inspekcji Pracy 638 802 tys. zł. Kwota ta stanowić miała 115,8% budżetu instytucji z 2024 r.²⁹ W wyniku prac legislacyjnych przyjęto Ustawę budżetową przyznającą jedynie 609 891 tys. zł³⁰. Oznacza to, że budżet instytucji wzrósł o ok. 10% w stosunku do roku poprzedniego. Biorąc pod uwagę ogłoszony przez Główny Urząd Statystyczny w marcu 2025 r. 4,9% wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w skali roku, można przyjąć, że realne zwiększenie budżetu urzędu wynosiło ok. 5% w stosunku do roku poprzedniego³¹.

Z treści sprawozdania Głównego Inspektora Pracy za 2023 r., złożonego przed Sejmem, PIP zatrudniał jedynie 1500 inspektorów pracy. W tym samym sprawozdaniu pojawia się informacja, że na 43 tys. skarg pracowniczych inspektorzy przeprowadzili ok. 21 tys. kontroli³². Mniej więcej połowa skarg nie spowodowała kontroli w zakładach pracy. Zapewne część spośród tych skarg mogła zostać uznana za niezasadną lub wykraczającą poza kompetencje organu już na etapie przyjmowania, ale nie wydaje się

²⁹ Ustawa budżetowa na rok 2025, Uzasadnienie druk nr 687, s. 73.

³⁰ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r., Dz. U. z 2025 r., poz. 63, s. 41.

³¹ Źródło danych GUS, „Informacje Sygnalne”, 15 kwiecień 2025 r.

³² Stenogram z posiedzenia nr 22 w dniu 20 listopada 2024 r. (2. dzień obrad), <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=22&dzien=2&wyp=305&view=1> [dostęp: 28.06.2025].

prawdopodobne, aby co druga wpływająca skarga była niezasadna. Sprawozdanie Głównego Inspektora pokazuje problem niewydolności instytucji, która nie jest w stanie reagować na zgłaszane nieprawidłowości.

Ograniczanie środków, jak już wcześniej stwierdzono, wpływa na obniżenie jakości usług publicznych. Urząd, który z uwagi na niewystarczający budżet nie może zaspokoić swoich potrzeb kadrowych lub zmuszony jest oferować niekonkurencyjne stawki wynagrodzenia będzie siłą rzeczy mniej efektywny.

Mówiąc o efektywności inspekcji warto wspomnieć o postulowanych przez urzędującego Głównego Inspektora Pracy zmianach w zakresie efektywności realizacji zadań kontrolnych. Zgłaszane uwagi dotyczyły obowiązku wydawania upoważnień do kontroli przedsiębiorców. Wspomniany obowiązek został nałożony na inspektorów pracy jeszcze w 2004 r.³³ poprzez nowelizację art. 8 ustawy o PIP z 1981 r. W Ustawie o PIP z 2007 r. zachowano obowiązek uzyskania upoważnienia (art. 24). W myśl przepisów inspektorzy, rozpoczynając kontrolę podmiotu będącego przedsiębiorcą, co do zasady zobligowani są uzyskać upoważnienie do kontroli od właściwego Okręgowego Inspektora Pracy. Obowiązek ten znacząco utrudnia i spowalnia pracę inspektorów pracy w zakresie kontroli przedsiębiorców. Sytuacja ta przypomina opisane wyżej próby obstrukcji działalności inspekcji w XX w.

Obowiązek stosowania upoważnień nie tylko utrudnia działalność kontrolną, ale również generuje znaczne koszty. Jak twierdzi Główny Inspektor Pracy, koszt samej tylko wysyłki wspomnianych dokumentów w 2023 r. wyniósł 372 443,40 zł³⁴.

Postulat o likwidacji upoważnień znalazł swój wyraz w zgłoszonym przez Sejmową Komisję ds. Petycji projekcie ustawy

³³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1808.

³⁴ Zob. *Upoważnienia dla inspektorów pracy w Sejmie*, <https://www.pip.gov.pl/aktualnosci/upowaznienia-dla-inspektorow-pracy-w-sejmie> [dostęp: 28.06.2025].

znoszącej obowiązek uzyskiwania upoważnienia do kontroli przedsiębiorcy³⁵. Mimo że Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu pozytywnie zaopiniowało projekt, zauważając, że „projektowana ustawa zwiększy natomiast poziom ochrony niektórych osób świadczących pracę”³⁶, Rząd przedstawił stanowisko negatywne. Od 9 października 2024 r. projekt ustawy czeka na I czytanie w komisjach, natomiast negatywne stanowisko Rządu w tej sprawie raczej przypieczętowało los projektu. Pokrótce zarysowana kwestia wydawania upoważnień jest tylko przykładem przeszkód, z jakimi mierzy się dzisiaj inspekcja pracy. Słabość inspekcji pracy oznacza, podobnie jak we wspomnianym wcześniej przypadku służby zdrowia, realizację (może nawet bezwiedną) postulatów państwa minimalnego

Niezależność inspekcji pracy

Jak już wspomniano, bardzo istotnym aspektem, koniecznym do zapewnienia sprawnego sprawowania kontroli i nadzoru w zakresie przestrzegania prawa pracy, jest gwarancja niezależności inspekcji pracy. Jednym z elementów tej niezależności jest apolityczność urzędników. Obowiązujące przepisy ograniczają podatność PIP na wpływy polityczne m.in. poprzez ograniczenia w zakresie powoływania głównego inspektora pracy, jego zastępców oraz okręgowych inspektorów pracy. W myśl art. 39 ustawy o PIP z 2007 r. pracownikiem nadzorującym czynności kontrolne w PIP (w tym główny i okręgowy inspektor pracy oraz ich zastępcy) może zostać osoba, która między innymi „złożyła, z wynikiem pozytywnym, państwowy egzamin przed komi-

³⁵ Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk nr 441.

³⁶ Ocena skutków regulacji zawartych w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=441> [dostęp: 02.07.2025].

sją powołaną przez Głównego Inspektora Pracy”. Oznacza, to, że zgodnie z zarządzeniem Głównego Inspektora Pracy z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie określenia zakresu i trybu przeprowadzania aplikacji inspektorskiej w Państwowej Inspekcji Pracy, osoby te powinny odbyć aplikację inspektorską. Aplikacja inspektorska nie jest jednak warunkiem koniecznym, ponieważ w szczególnych (określanych dyskrecyjnie przez Głównego Inspektora) przypadkach można przystąpić do egzaminu z pominięciem aplikacji.

Taka sytuacja stanowi realne zagrożenie dla niezależności PIP. Może bowiem prowadzić do sytuacji, gdy kryterium powołania na stanowiska kierownicze PIP byłyby tzw. znajomości i lojalność wobec powołującego, a nie kwalifikacje. Obecne rozwiązanie tworzy cieplarniane warunki dla rozwoju nepotyzmu i klientelizmu w inspekcji, dlatego warto rozważyć omówione wcześniej rozwiązanie wykorzystywane w II Rzeczypospolitej. Mowa o ustanowieniu dodatkowych restrykcji przy powoływaniu osób na stanowiska kierownicze w PIP, a mianowicie wymóg przepracowania przez te osoby przynajmniej dwóch lat na stanowisku kontrolnym, przed powołaniem. Wprowadzenie tego dodatkowego zabezpieczenia mogłoby uchronić PIP przed utratą niezależności.

Podsumowanie

Powyższe rozważania ukazują inspekcję pracy jako instytucję, za którą stoi ponad sto lat tradycji. Powierzchnowe z konieczności prześledzenie procesu kształtowania się inspekcji pokazuje jak trudny był to proces. Proces okupiony także krwią robotników, których strajki były niejednokrotnie brutalnie tłumione. Wraz z budzeniem się świadomości potrzeby upodmiotowienia ludzi pracy, kształtowała się świadomość konieczności utworzenia inspekcji jako gwarancji poszanowania ich godno-

ści³⁷. Historia inspekcji pracy pokazuje, że jest to żywa, reagująca na zmiany instytucja, która wciąż się zmienia. Parafrazując łacińską paremię, można powiedzieć inspekcja pracy *semper reformanda est*.

Analiza historyczna podsuwa wartościowe rozwiązania z przeszłości, które należałoby przedstawić dziś w charakterze postulatu *de lege ferenda*, jak np. zaostrzenie kryterium, jakie powinni spełniać kandydaci na stanowiska kierownicze.

Zestawienie problemów, z jakimi zmagala się omawiana instytucja przez lata, z wybranymi problemami, z którymi zmagają się dzisiaj, prowadzi do wniosku, że niektóre spośród nich są ponadczasowe. Przykładem tego są towarzyszące inspekcji od jej zarania niedobory kadrowe. Na każdym przedstawionym wyżej etapie kształtowania się inspekcji cierpiała ona z powodu zbyt małej liczby pracowników wykonujących czynności kontrolne. Podobnie dzisiaj, co zobrazowano liczbą nierozpatrzonej skarg, w inspekcji brakuje inspektorów, a co za tym idzie, urząd nie może skutecznie odpowiadać na potrzeby społeczeństwa.

Również problemy natury finansowej zdają się nosić znamię ponadczasowego kryzysu inspekcji. Odbierając instytucji konieczne środki finansowe, odbiera się jej możliwość działania. Z tym problemem inspekcja zmagają się od początku swojego istnienia.

Niemniej wydaje się, że największym zagrożeniem dla instytucjonalnej ochrony pracy, którą dzisiaj realizuje przede wszystkim Państwowa Inspekcja Pracy jest kryzys wartości, który przejawia się w głoszonych koncepcjach państwa minimalnego. Niezrozumienie idei solidarności społecznej może powstrzymać rozwój inspekcji, podobnie jak miało to miejsce na ziemiach polskich pod zaborami. Przy czym nie należy ro-

³⁷ D. Makowski, *Inspekcja pracy jako element ładu społeczno-prawnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 137 (2024), s. 15–26. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.137.2>

zumieć tego jako zapowiedź likwidacji instytucji, bo to byłoby raczej niewyobrażalne, ale jako obawę przed jej marginalizacją, co jak wykazano, wielokrotnie miało już miejsce w historii.

Bibliografia

Źródła prawa

- Dekret tymczasowy o urządzeniu i działalności inspekcji pracy z 13 stycznia 1919 r., Dz. Praw P. Pol. z 1919 r., Nr 5, poz. 90.
- Dekret z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy, Dz. U. z 1954 r., Nr 52, poz. 260.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lipca 1927 r. o inspekcji pracy, Dz. U. z 1927 r., Nr 67, poz. 590.
- Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r., Dz. U. z 2025 r., poz. 63, s. 41.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. z 2024 r., poz. 1712 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1808.
- Ustawa z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. z 1981 r., Nr 6, poz. 23.

Literatura

- Gładoch M., *Znaczenie kontroli państwowej inspekcji pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników*, „Zeszyty Prawnicze” 19 (2020), nr 4, s. 51–64.
- Góral Z., Tyc A., *O misji inspekcji pracy w świetle unormowań Międzynarodowej Organizacji Pracy – wybrane uwagi*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118 (2019), s. 39–61. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.118.3>
- Iwańska M., *Inteligencja i rewolucja w Łodzi w latach 1905–1907*, „Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej XIX i XX Wieku” 15 (2015), s. 65–98. <https://doi.org/10.18778/2080-8313.15.05>

- K. Szczepaniak, *Stosunek do własności w Polsce po 1989 roku w świetle filozofii politycznej liberalizmu*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 20 (2017), nr 2, s. 89–101. <https://doi.org/10.18778/1899-2226.20.2.07>
- Kaczyńska E., *Dzieje robotników przemysłowych w Polsce pod zaborami*, Warszawa 1970.
- Karbowska S., *Uprawnienia inspektora pracy w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy*, „Zeszyty Prawnicze” 19 (2020), nr 4, s. 65–88. <https://doi.org/10.21697/zp.2019.19.4.03>
- Kazimierczuk M., *Prawo zrzeszania się w związkach zawodowych w aspekcie normatywnym oraz myśli politycznej w Polsce Ludowej do 1980 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 15 (2016), z. 2, s. 327–342. <https://doi.org/10.15290/mhi.2016.15.02.21>
- Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk nr 441.
- Kozłowski T., *Inspekcja pracy w Polsce w latach 1919–1939: organizacja i działalność*, Warszawa 2019.
- Kozłowski T., *Scalanie inspekcji pracy w Polsce w latach 1919–1928*, „Inspektor Pracy” nr 1 (2014), s. 26–35.
- Krahelska H., *Praca dzieci i młodocianych w Polsce*, Warszawa 1928.
- Liszczyk T., *Praca ludzka – wartość ekonomiczna czy etyczna?*, „Etnolingwistyka. Problemy Języka i Kultury” 28 (2016), s. 59–80. <https://doi.org/10.17951/et.2016.28.59>
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako element ładu społeczno-prawnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 137 (2024), s. 15–26. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.137.2>
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. Stan prawny na dzień 1 września 2017 r.*, Łódź 2017.
- Makowski D., *Rozwój regulacji dotyczących ustroju i kompetencji inspekcji pracy w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118 (2019), s. 21–37. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.118.2>
- Ministerstwo Opieki Społecznej, *Inspekcja Pracy w 1933 roku*, Warszawa, 1934.
- Nozick R., *Anarchia, państwo i utopia*, przeł. P. Maciejko, M. Szczubiałka, Warszawa 1999.

- Ocena skutków regulacji zawartych w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=441> [dostęp: 02.07.2025].
- Organiściak W., *Prawo pracy II Rzeczypospolitej. Szkic dla celów dydaktycznych*, „Z Dziejów Prawa” 10 (2009), nr 2, s. 233–257.
- Skwirowski P., *Pełną parą idą prace nad deregulacją prawa gospodarczego*, „Rzeczpospolita”, 24 marzec 2025 r., <https://www.rp.pl/gospodarka/art41998301-pelna-para-ida-prace-nad-deregulacja-prawa-gospodarczego> [dostęp: 28.06.2025].
- Stenogram z posiedzenia nr 22 w dniu 20 listopada 2024 r. (2. dzień obrad), <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=22&dzien=2&wyp=305&view=1> [dostęp: 28.06.2025].
- Upoważnienia dla inspektorów pracy w Sejmie, <https://www.pip.gov.pl/aktualnosci/upowaznienia-dla-inspektorow-pracy-w-sejmie> [dostęp: 28.06.2025].
- Ustawa budżetowa na rok 2025, Uzasadnienie druk nr 687.
- Wóycicki A., *Robotnik polski w życiu rodzinnym. Monografia społeczna*, Warszawa 1922.
- Źródło danych GUS, „Informacje Sygnalne”, 15 kwiecień 2025 r.

Kamil Sypek*

Struktura ochrony konsumenta na rynku funduszy inwestycyjnych w Polsce

Structure of Consumer Protection
on the Investment Fund Market
in Poland

Abstrakt

Dynamiczny rozwój rynku kapitałowego, w tym funduszy inwestycyjnych, wiąże się z koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony konsumentów. W artykule zostanie przeanalizowana pozycja prawna konsumenta na rynku kapitałowym, uwzględniając jego definicję, różnice między konsumentem a inwestorem detalicznym oraz dostępne mechanizmy ochrony. Celem publikacji jest przedstawienie struktury ochrony konsumenta na rynku funduszy inwestycyjnych w Polsce w kontekście regulacji krajowych i unijnych.

Szczegółowo omówione zostaną regulacje krajowe, w tym kluczowe akty prawne, działalność instytucji nadzorczych oraz orzecznictwo sądowe w zakresie ochrony konsumentów. Następnie przeanalizowane zostaną regulacje unijne, w tym dyrektywy UE, ich implementacja w polskim systemie prawnym oraz rola europejskich instytucji nadzoru, takich jak ESMA. Analizie również zostaną poddane unijne regula-

* Kamil Sypek, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, Polska;
e-mail: ksypek@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0000-5845-9875>.

cje wpływające na ochronę inwestorów indywidualnych, w tym m.in. dyrektywa MiFID II i rozporządzenie KID.

Kolejna część poświęcona zostanie relacji konsumenta z innymi uczestnikami rynku kapitałowego, uwzględniając różnice w regulacjach dotyczących inwestorów profesjonalnych, problem asymetrii informacji oraz sposoby jej niwelowania. Istotnym aspektem analizy będzie również ocena publicznoprawnych i prywatnoprawnych standardów ochrony konsumenta, rola organów, takich jak: KNF, UOKiK i Rzecznik Finansowy, a także znaczenie pozasądowych mechanizmów ochrony i samoregulacji rynku.

W podsumowaniu dokonana zostanie ocena skuteczności obecnych regulacji oraz przedstawione zostaną rekomendacje dotyczące ich ewentualnych zmian, mających na celu lepszą ochronę konsumentów na rynku funduszy inwestycyjnych w Polsce. Ochrona konsumenta na rynku kapitałowym stanowi istotny element polityki prawnej, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa i transparentności inwestycji.

Słowa kluczowe

fundusze inwestycyjne, rynek finansowy, konsument, ochrona konsumenta funduszy inwestycyjnych, organy i instytucje ochrony konsumenta usług finansowych

Abstract

The dynamic development of the capital market, including investment funds, entails the need for effective consumer protection. The article will analyse the legal position of the consumer in the capital market, taking into account its definition, the differences between a consumer and a retail investor and the available protection mechanisms. The aim of the article is to present the structure of consumer protection in the investment fund market in Poland in the context of national and EU regulations.

National regulations, including key legal acts, activities of supervisory institutions and court rulings on consumer protection will be discussed in detail. Next, EU regulations will be analysed, including EU directives, their implementation in the Polish legal system and the role of European supervisory institutions such as ESMA. EU regulations af-

fecting the protection of retail investors will also be analysed, including the MiFID II Directive and the KID Regulation.

The next part of the article will focus on the consumer's relationship with other capital market participants, taking into account the differences in regulations concerning professional investors, the problem of information asymmetry and how to overcome it. Another important aspect of the analysis will be an assessment of public and private law standards of consumer protection, the role of authorities such as the FSA, UOKiK and the Financial Ombudsman, as well as the importance of out-of-court mechanisms for market protection and self-regulation.

In conclusion, an assessment of the effectiveness of the current regulations will be made and recommendations for their possible changes aimed at better protecting consumers in the investment fund market in Poland will be presented. Consumer protection in the capital market is an important element of legal policy to ensure the safety and transparency of investments.

Keywords

investment funds, financial market, consumer, consumer protection of investment funds, financial services consumer protection authorities and institutions

Wprowadzenie

Ochrona konsumenta na rynku kapitałowym, w tym szczególnie na rynku funduszy inwestycyjnych, stała się w ostatnich latach jednym z najważniejszych zagadnień współczesnego prawa finansowego. W rzeczywistości pokryzysowej ujawniły się liczne nadużycia oraz nieprawidłowe praktyki rynkowe, potwierdzone zarówno przez raporty Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym, jak i przez liczne spory sądowe dotyczące umów o świadczenie usług finansowych¹. Skala tych

¹ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Czy struktura instytucjonalna ochrony konsumenta na rynku usług finansowych wymaga zmian?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 11 (2019), s. 15.

problemów ukazuje, że pomimo dynamicznie rozwijającego się systemu regulacyjnego, realna ochrona konsumenta wciąż napotyka poważne ograniczenia, zarówno o charakterze normatywnym, jak i instytucjonalnym.

Choć ramy prawne w Polsce ulegały w ostatnich latach znacznej rozbudowie i modyfikacjom – zwłaszcza w wyniku implementacji prawa Unii Europejskiej – to nadal wiele obszarów pozostaje poza skutecznym zasięgiem przepisów. Mechanizmy ochronne obejmujące obowiązki informacyjne, zakazy *misselingu*², testy adekwatności inwestycji czy też nadzór instytucjonalny nie zawsze funkcjonują w sposób zapewniający faktyczną ochronę inwestora detalicznego³. Przyczyną tego stanu rzeczy jest nie tylko specyfika samych usług finansowych, które ze względu na swój abstrakcyjny charakter i złożoność wymykają się klasycznym modelom stosunków obligacyjnych⁴, lecz także niewystarczająca przejrzystość systemu regulacyjnego oraz deficyty instytucjonalne.

Rynek funduszy inwestycyjnych, jako część szerszego rynku finansowego, charakteryzuje się szczególnym stopniem skomplikowania – zarówno pod względem konstrukcji produktów, jak i relacji kontraktowych. W efekcie dochodzi do ograniczenia roli tradycyjnego prawa cywilnego w ocenie tych relacji, a jego miejsce zajmują mechanizmy o charakterze publicznoprawnym, wymuszające zastosowanie odmiennych metod interpretacyjnych i środków ochronnych⁵. Proces ten, określany w dok-

² *Misselling* – „proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia usług finansowych w sposób nieadekwatny do charakteru tych usług”. *Misselling*, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Misselling> [dostęp: 28.05.2025].

³ A. Stawicka, *Ochrona praw konsumentów w Polsce i w wybranych krajach*, Warszawa 2018, s. 9–11.

⁴ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych*, Warszawa 2022, s. 63.

⁵ E. Helios, *Publicyzacja prawa prywatnego – zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” nr 4 (2013), s. 12–17.

trynie mianem „publicyzacji prawa prywatnego”, prowadzi do osłabienia zasady swobody umów na rzecz interesu publicznego, związanego z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa obrotu finansowego oraz ochrony strony słabszej⁶.

Współczesne regulacje unijne – w tym przede wszystkim dyrektywa MiFID II⁷ oraz rozporządzenie KID – wprowadziły jednolite standardy ochrony inwestorów detalicznych w zakresie informacji, oceny adekwatności produktów inwestycyjnych i zapobiegania asymetrii informacyjnej. Ich implementacja do prawa krajowego stworzyła formalne ramy ochrony konsumenta na rynku funduszy inwestycyjnych. Jednak efektywność tych rozwiązań w praktyce budzi liczne wątpliwości – zarówno ze względu na zróżnicowaną interpretację przepisów, jak i ograniczoną możliwość ich egzekwowania⁸.

Problematyka ochrony konsumentów na rynku funduszy inwestycyjnych wymaga dziś pogłębionej refleksji teoretycznej oraz przeglądu dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych i instytucjonalnych. Szczególnego znaczenia nabiera potrzeba oceny skuteczności systemu nadzorczego, identyfikacji kluczowych luk prawnych, a także wskazania potencjalnych kierunków reform. W tym kontekście coraz częściej postuluje się potrzebę ukształtowania wyspecjalizowanej sieci instytucjonalnej ochrony konsumentów usług finansowych – obejmującej zarówno organy nadzorcze, jak i sądownictwo oraz pozasądowe mechanizmy dochodzenia roszczeń⁹.

⁶ M. Zieliński, *Współczesne tendencje w rozwoju prawa prywatnego*, „Państwo i Prawo” nr 2 (2006), s. 99–106.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz. U. UE L 173 z 12 czerwca 2014 r. [dalej: dyrektywa MiFID II].

⁸ UOKiK, *Raport z kontroli dokumentów informacyjnych funduszy inwestycyjnych*, Warszawa 2022.

⁹ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona praw konsumentów usług finansowych – koncepcja sieci instytucjonalnej*, Wrocław 2020, s. 88–91.

Celem niniejszej publikacji jest kompleksowa analiza systemu ochrony konsumenta na rynku funduszy inwestycyjnych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów normatywnych, instytucjonalnych oraz praktycznych. Praca ta zmierza do zidentyfikowania słabości obecnych regulacji i przedstawienia propozycji działań, które mogą przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego inwestorów detalicznych oraz wzmocnienia pozycji konsumenta na rynku kapitałowym.

Definicja konsumenta na rynku kapitałowym w Polsce

Status prawny konsumenta na rynku kapitałowym budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych, wynikających z dynamicznego rozwoju instrumentów finansowych oraz rozszerzającej się roli osób fizycznych jako uczestników rynku.

W klasycznym ujęciu konsument to osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Taka definicja, zawarta w art. 22¹ Kodeksu cywilnego¹⁰, stanowi punkt wyjścia dla rozważań nad zakresem ochrony przysługującej osobom fizycznym na rynku kapitałowym, w szczególności tym inwestującym w fundusze inwestycyjne.

Należy zauważyć, że rynek kapitałowy cechuje się wysokim stopniem złożoności oraz obecnością ryzyka inwestycyjnego, które nie jest zawsze w pełni zrozumiałe dla przeciętnego uczestnika tego rynku. Konsumenci, którzy decydują się na lokowanie środków w funduszach inwestycyjnych, często nie dysponują wystarczającą wiedzą ekonomiczną i prawną pozwalającą na właściwą ocenę profilu ryzyka danego produktu. To z kolei sprawia, że jako

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 [dalej: Kodeks cywilny].

grupa uczestników rynku wymagają oni szczególnej ochrony prawnej¹¹.

W prawie polskim i unijnym dostrzegalne są wysiłki ustawodawcze zmierzające do rozbudowy mechanizmów ochronnych dedykowanych konsumentom w relacjach z podmiotami oferującymi produkty inwestycyjne. W szczególności dyrektywa MiFID II oraz rozporządzenie KID¹² nakładają na instytucje finansowe obowiązek badania adekwatności i odpowiedniości oferowanych produktów, dostosowania ich do profilu inwestycyjnego klienta, a także zapewnienia pełnej, zrozumiałej i niebudzącej wątpliwości informacji o charakterze inwestycji.

Polski ustawodawca implementując powyższe regulacje, rozszerzył zakres obowiązków informacyjnych oraz ochronnych instytucji finansowych wobec klientów detalicznych. Na poziomie krajowym podstawowe znaczenie mają: ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹³, ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym¹⁴

¹¹ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona praw konsumentów usług finansowych*, s. 45–47.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych i Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/653 z dnia 8 marca 2017 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) przez ustanowienie regulacyjnych standardów technicznych w zakresie prezentacji, treści, przeglądu i zmiany dokumentów zawierających kluczowe informacje oraz warunków spełnienia wymogu przekazania takich dokumentów [dalej: rozporządzenie KID].

¹³ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, Dz. U. z 2024 r., poz. 1034 [dalej: ustawa o funduszach inwestycyjnych].

¹⁴ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz. U. z 2023 r., poz. 845 [dalej: ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym].

oraz ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁵.

W praktyce jednak istnieją znaczące rozbieżności pomiędzy statusem konsumenta w rozumieniu ogólnym a statusem klienta detalicznego w rozumieniu regulacji sektorowych. O ile bowiem prawo cywilne wiąże pojęcie konsumenta z brakiem zawodowego charakteru działania, o tyle prawo rynków finansowych przyznaje pewien zakres ochrony także innym podmiotom (np. mikroprzedsiębiorcom), o ile spełniają oni warunki przypisania im statusu „klienta detalicznego”. W tym sensie kategoria „konsumenta inwestycyjnego” staje się pojęciem funkcjonalnym – obejmującym podmioty objęte reżimem ochronnym ze względu na swoją słabszą pozycję negocjacyjną i informacyjną¹⁶.

W związku z powyższym istotnym wyzwaniem legislacyjnym i interpretacyjnym pozostaje precyzyjne wyznaczenie granic statusu konsumenta na rynku kapitałowym, a także zapewnienie spójności pomiędzy ochroną wynikającą z przepisów ogólnych prawa cywilnego a ochroną sektorową regulowaną przez prawo rynków finansowych.

Definicja konsumenta w prawie Unii Europejskiej

Na gruncie prawa unijnego brak jest jednej, jednolitej definicji konsumenta, co powoduje różnice w jego interpretacji w różnych aktach prawnych. Zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrek-

¹⁵ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2024 r., poz. 1616 [dalej: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów].

¹⁶ J. Dybiński, *Pojęcie konsumenta na rynku kapitałowym w prawie polskim i unijnym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 5 (2018), s. 12–14.

tywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁷ „Konsument oznacza każdą osobę fizyczną, która w umowach objętych niniejszą dyrektywą działa w celach niezwiązanych z działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą ani wykonywaniem wolnego zawodu”.

W przeciwieństwie do fundamentalnej polskiej definicji konsumenta zawartej w Kodeksie cywilnym unijne określenia definiują konsumenta poprzez pojęcie działania, a nie dokonywania czynności prawnych. Następuje w ten sposób objęcie ochroną także podmiotu w stadium przedkontraktowym, w którym nie dokonuje on jeszcze czynności prawnej, i to bez względu na to, czy jej dokona. Na gruncie prawa polskiego orzecznictwo zdaje się również w ten sam sposób zakreślać krąg podmiotów objętych ochroną poszczególnych regulacji ustawowych. Rozszerzenie pojęcia czynności prawnej (którym posługuje się polski ustawodawca definiując konsumenta) i objęcie jego zakresem wszelkich działań „potencjalnego konsumenta” następuje w drodze prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego, tj. zgodnie z celem i duchem implementowanej dyrektywy.

Warto również zauważyć, że unijne definicje konsumenta nie uzależniają jego statusu od pozostawania w relacji z przedsiębiorcą. Z tekstu np. dyrektyw 93/13/EWG i 2002/65/WE wynika nawet, że kontrahentem konsumenta może być także podmiot publiczny. Tę tendencję potwierdza art. 2 ust. 2 dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów. Wydaje się, że również na gruncie prawa polskiego dopuszczalne byłoby w ramach wykładni funkcjonalnej zakwalifikowanie określonego podmiotu do kategorii konsumentów, mimo że nie jest on stroną umowy z profesjonalistą. Takie elastyczne podejście wydaje się możliwe zwłaszcza na gruncie ustaw, które same nie tworzą

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. U. L 304 z 22 listopada 2011 r., s. 64–88.

definicji konsumenta, lecz odsyłają do Kodeksu cywilnego, np. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, której działanie przejawia się nie tylko w sferze prawa prywatnego, lecz także na gruncie prawa publicznego¹⁸.

Podobna definicja funkcjonuje w dyrektywie MiFID II, lecz dodatkowo wprowadza ona kategorię inwestora detalicznego, który choć jest traktowany w sposób analogiczny do konsumenta, podlega częściowo innym regulacjom ochronnym. Rozróżnienie to ma istotne konsekwencje w kontekście ochrony konsumenta na rynku funduszy inwestycyjnych. W przypadku standardowych umów konsumenckich Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE dotycząca nieuczciwych warunków umownych zapewnia szeroką ochronę praw konsumentów, natomiast w odniesieniu do produktów finansowych ochrona ta jest dostosowana do specyfiki rynku.

Konsument a inwestor detaliczny – różnice i podobieństwa

Pojęcia „konsumenta” oraz „inwestora detalicznego” wykorzystywane są w polskim i unijnym porządku prawnym w kontekście ochrony uczestników rynku finansowego, jednak nie są to pojęcia tożsame. Choć w praktyce często używa się ich zamiennie, każde z nich niesie ze sobą odmienny zakres znaczeniowy, wynikający z różnych reżimów normatywnych i odmiennych celów regulacyjnych.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 22¹ Kodeksu cywilnego konsumentem jest osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Definicja ta została szeroko przyjęta w ustawodawstwie konsumenckim i znajduje zastosowanie w ocenie re-

¹⁸ K. Czub, *Artykuł 22(1)*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2025. Lex el.

lacji umownych między jednostką a przedsiębiorcą, również w kontekście usług finansowych. Z kolei pojęcie inwestora detalicznego zostało wprowadzone przez dyrektywę MiFID II i oznacza klienta, który nie posiada statusu klienta profesjonalnego w rozumieniu prawa unijnego.

Podstawowa różnica między obiema kategoriami dotyczy przesłanek ochrony. Konsument jest chroniony ze względu na swój status jako słabszej strony stosunku prawnego, co determinuje obowiązki informacyjne, zakaz klauzul abuzywnych oraz możliwość korzystania z pozasądowych środków rozwiązywania sporów. Inwestor detaliczny natomiast podlega ochronie sektorowej, która uzależniona jest od profilu ryzyka i wiedzy finansowej, a więc od bardziej funkcjonalnych kryteriów klasyfikacyjnych¹⁹.

W praktyce inwestor detaliczny może być zarówno konsumentem w rozumieniu Kodeksu cywilnego, jak i osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, która nie spełnia kryteriów uznania jej za klienta profesjonalnego. Tym samym ochrona przewidziana dla inwestorów detalicznych jest szersza pod względem podmiotowym, lecz mniej kompleksowa w wymiarze materialnym – nie obejmuje bowiem wszystkich uprawnień przysługujących konsumentowi na gruncie prawa cywilnego, takich jak możliwość uchylenia się od skutków prawnych klauzul abuzywnych²⁰.

W orzecznictwie polskich sądów i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dostrzega się coraz wyraźniej potrzebę łączenia obu reżimów ochronnych. W sprawie C-208/18 TSUE podkreślił, że obowiązki informacyjne wobec klientów detalicznych muszą być interpretowane szeroko, w duchu zasady ochrony słabszej strony stosunku umownego, niezależnie od tego, czy klient posiada status „konsumenta” w rozumieniu pra-

¹⁹ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona klienta na rynku usług finansowych*, s. 52–53.

²⁰ J. Dybiński, *Pojęcie konsumenta*, s. 14–15.

wa krajowego²¹. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 13 marca 2020 r., uznając, że instytucja finansowa oferująca produkt inwestycyjny ponosi szczególną odpowiedzialność za ocenę adekwatności produktu do potrzeb i wiedzy klienta²².

Warto także zauważyć, że z perspektywy prawa unijnego kategoria inwestora detalicznego jest centralna dla konstrukcji mechanizmów ochronnych w sektorze finansowym. Dyrektywa MiFID II oraz rozporządzenie KID przewidują obowiązki dostosowania informacji produktowych (*Key Information Document* – KID), badania odpowiedniości i adekwatności oferty, jak też sankcje za wprowadzenie klienta w błąd. Mimo że nie są to regulacje konsumenckie w sensie technicznym, ich *ratio legis* zbiega się z celem ochrony konsumenta przed nierównowagą kontraktową i asymetrią informacyjną.

W świetle powyższego należy uznać, że pojęcia „konsumenta” i „inwestora detalicznego” mają różne źródła normatywne, jednak spełniają zbliżoną funkcję ochronną. Istniejące rozbieżności definicyjne wymagają jednak staranności interpretacyjnej, zwłaszcza przy ocenie zakresu ochrony prawnej i możliwości dochodzenia roszczeń. W doktrynie postuluje się nawet wypracowanie jednolitego standardu ochrony uczestnika rynku finansowego o słabszej pozycji – niezależnie od jego formalnego statusu jako konsumenta lub inwestora²³.

Jednym z fundamentalnych rozróżnień w regulacjach rynku kapitałowego jest podział na inwestorów profesjonalnych i nieprofesjonalnych, wśród których szczególne miejsce zajmuje konsument. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia zakresu ochrony regulacyjnej oraz obowiązków ciążących na instytucjach finansowych. Jego podstawą jest nie tyle

²¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 3 października 2019 r., C-208/18, ECLI:EU:C:2019:824.

²² Wyrok Sądu Najwyższego z 13 marca 2020 r., sygn. akt II CSK 491/19, Lex nr 3142302.

²³ M. Tereskiewicz, *Ochrona konsumenta usług finansowych – między klasycznym a nowym modelem relacji kontraktowych*, Warszawa 2015, s. 33–36.

forma prawna uczestnika rynku, ile jego wiedza, doświadczenie i zdolność do oceny ryzyka inwestycyjnego²⁴.

W świetle dyrektywy MiFID II inwestorem profesjonalnym jest podmiot, który posiada wystarczające kompetencje i środki do samodzielnego podejmowania decyzji inwestycyjnych i należytego oceniania ryzyka. Do tej kategorii zaliczają się instytucje finansowe, duże przedsiębiorstwa spełniające kryteria bilansowe, a także jednostki administracji publicznej i inwestorzy instytucjonalni. W przeciwieństwie do nich inwestorzy detaliczni – w tym konsumenci – korzystają z domniemania braku specjalistycznej wiedzy, co uzasadnia objęcie ich szerszym zakresem ochrony prawnej.

Różnice regulacyjne dotyczą przede wszystkim obowiązków informacyjnych. W relacjach z inwestorem detalicznym instytucje finansowe są zobowiązane do przeprowadzania testów adekwatności i odpowiedniości, dostarczania zrozumiałych materiałów informacyjnych, a także przedstawiania dokumentów KID. W przypadku inwestora profesjonalnego obowiązki te są istotnie ograniczone – zakłada się bowiem, że podmiot ten potrafi samodzielnie dokonać oceny ryzyka i konstrukcji produktu inwestycyjnego.

W polskim porządku prawnym klasyfikacja klientów opiera się na przepisach ustawy o obrocie instrumentami finansowymi²⁵, która przewiduje możliwość zmiany kategorii klienta profesjonalnego na detalicznego, jeśli klient zażąda szerszej ochrony, lub odwrotnie – na podstawie jego wniosku i spełnienia określonych warunków dotyczących wiedzy oraz doświadczenia w zakresie instrumentów finansowych, ryzyka z nimi związanego, a także pozytywnej weryfikacji testu adekwatności. Tym samym system umożliwia pewną elastyczność w za-

²⁴ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona klienta na rynku usług finansowych*, s. 88–89.

²⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz. U. z 2024 r., poz. 722 z późn. zm. [dalej: ustawa o obrocie instrumentami finansowymi].

kresie przypisania reżimu ochronnego, co jednak wymaga od instytucji finansowych szczególnej staranności w dokumentowaniu takich zmian.

W doktrynie zwraca się uwagę, że status profesjonalny nie wyklucza automatycznie potrzeby ochrony, zwłaszcza gdy inwestor działa poza swoją specjalizacją branżową lub zawiera transakcje złożone, o podwyższonym ryzyku. Orzecznictwo TSUE podkreśla, że fakt posiadania statusu profesjonalnego nie może być automatycznie utożsamiany z rezygnacją z prawa do rzetelnej informacji, zwłaszcza gdy w grę wchodzi złożony produkt finansowy lub nietransparentne mechanizmy obliczania zysków i strat²⁶. TSUE konsekwentnie podkreśla, że zapewnienie konsumentowi pełnej, jasnej i zrozumiałej informacji stanowi warunek skutecznego wykonywania praw konsumenckich. W wyroku z 30 maja 2013 r. Trybunał wskazał, że samo formalne przekazanie informacji nie może być uznane za wystarczające, jeśli treść przekazu nie jest przejrzysta i nie pozwala konsumentowi na świadome działanie²⁷.

Podsumowując, podział na konsumentów i inwestorów profesjonalnych stanowi podstawowy element konstrukcji systemu ochrony uczestników rynku kapitałowego. Jakkolwiek rozróżnienie to jest funkcjonalne i celowe, powinno być stosowane z uwzględnieniem rzeczywistego poziomu wiedzy, doświadczenia i ryzyka inwestycyjnego, jakie wiąże się z danym produktem. Należy również pamiętać, że formalny status klienta nie powinien całkowicie przesądzać o zakresie jego ochrony, zwłaszcza w kontekście złożonych i agresywnie oferowanych produktów finansowych.

²⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 grudnia 2013 r., C-174/12, ECLI:EU:C:2013:917.

²⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30 maja 2013 r., C-488/11, ECLI:EU:C:2013:341.

Mechanizmy ochrony konsumenta na rynku kapitałowym w Polsce

Wzrost znaczenia rynku kapitałowego jako źródła finansowania gospodarki oraz kanału lokowania oszczędności przez inwestorów indywidualnych doprowadził do konieczności wypracowania odpowiednich mechanizmów ochronnych dla najsłabszych uczestników tego rynku – konsumentów. Ochrona ta obejmuje zarówno instrumenty legislacyjne, jak i nadzorcze oraz informacyjne, których celem jest zrównoważenie strukturalnej przewagi instytucji finansowych nad klientem detalicznym. Wydaje się, że szczególne (specjalistyczne) podejście do ochrony konsumenta usług finansowych powinno także znaleźć odzwierciedlenie w budowie struktury instytucjonalnej ochrony konsumenta na rynku usług finansowych funkcjonującej w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, a wspólnie tworzących sieć bezpieczeństwa i ochrony rynku kapitałowego²⁸.

W polskim systemie prawnym podstawowe znaczenie w zakresie ochrony konsumenta usług inwestycyjnych przypisuje się ustawie o funduszach inwestycyjnych, która zawiera przepisy regulujące działalność towarzystw funduszy inwestycyjnych, zasady funkcjonowania funduszy, obowiązki informacyjne wobec uczestników oraz nadzór Komisji Nadzoru Finansowego. Szczególną rolę pełnią także przepisy ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które sankcjonują działania wprowadzające w błąd oraz naruszające zbiorowe interesy konsumentów.

Wśród najważniejszych mechanizmów ochrony konsumenta na rynku kapitałowym należy wskazać obowiązek udzielania rzetelnych i zrozumiałych informacji na temat oferowanych produktów inwestycyjnych. Instytucje finansowe są zobowiązane do

²⁸ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Czy struktura instytucjonalna ochrony konsumenta na rynku usług finansowych wymaga zmian?*, s. 16–17.

przedstawiania klientom dokumentów informacyjnych, takich jak KID (Key Information Document)²⁹. Dokumenty te zawierają podstawowe informacje dotyczące charakterystyki produktu, ryzyk, kosztów oraz przewidywanego zwrotu z inwestycji. Polski ustawodawca, implementując przepisy unijne, zobowiązał instytucje finansowe do przestrzegania obowiązków informacyjnych, które mają na celu zrównoważenie pozycji stron umowy. Obowiązki te obejmują m.in. przedstawianie zrozumiałych materiałów informacyjnych, przeprowadzanie testów odpowiedniości i adekwatności oraz ujawnianie wszystkich opłat i prowizji związanych z produktem. W praktyce jednak skuteczność tych instrumentów jest często ograniczona przez brak przejrzystości oraz niedostateczne zrozumienie dokumentów przez konsumentów. Przykładowo dokumenty takie jak KID, choć formalnie zgodne z wymogami prawa, bywają redagowane językiem technicznym, niezrozumiałym dla przeciętnego uczestnika rynku. W efekcie konsumenci nie są w stanie samodzielnie ocenić charakterystyki ryzyka i potencjalnych konsekwencji inwestycji, co osłabia realność ich autonomii kontraktowej.

Kolejnym kluczowym instrumentem ochronnym są procedury badania adekwatności i odpowiedniości inwestycji, wynikające z przepisów dyrektywy MiFID II. Przed zawarciem transakcji instytucje finansowe mają obowiązek przeprowadzenia testu mającego na celu ocenę, czy dany produkt jest właściwy dla profilu wiedzy, doświadczenia i celów inwestora detalicznego³⁰. Naruszenie tego obowiązku może skutkować uznaniem umowy za nieważną lub prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej. Na gruncie polskim mechanizmy te zostały zaimplementowane m.in. w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie trybu postępowania firm inwestycyjnych³¹. W prak-

²⁹ Zob. przyp. 13.

³⁰ Zob. przyp. 12.

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 listopada 2024 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków państwowych prowadzących działalność maklerską, banków, o których mowa w art. 70 ust.

tyce jednak skuteczność tych instrumentów bywa ograniczona ze względu na formalizm procedur, który nie zawsze pozwala na rzeczywistą ocenę sytuacji klienta. Problem ten został dostrzeżony w doktrynie oraz orzecznictwie, gdzie wskazuje się na konieczność podniesienia standardów należytej staranności w relacjach instytucji finansowych z klientami detalicznymi.

Istotnym filarem ochrony konsumenta jest również działalność nadzorcza Komisji Nadzoru Finansowego. KNF pełni rolę strażnika zgodności działania uczestników rynku kapitałowego z przepisami prawa oraz dobrymi praktykami rynkowymi. Jej kompetencje obejmują możliwość nakładania sankcji administracyjnych, wydawania zaleceń i ostrzeżeń, a także kontrolowania dokumentów ofertowych i materiałów marketingowych kierowanych do inwestorów³².

Z perspektywy praktyki rynkowej nie mniej istotnym narzędziem ochrony są kodeksy dobrych praktyk oraz regulacje samoregulacyjne przyjmowane przez organizacje branżowe, takie jak Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami. Choć nie mają one charakteru normatywnego, pełnią funkcję uzupełniającą względem przepisów ustawowych i mogą być podstawą do oceny staranności działania podmiotów rynku kapitałowego³³.

W ostatnich latach coraz większe znaczenie przypisuje się także mechanizmom pozasądowym, takim jak mediacja i postępowania prowadzone przez Rzecznika Finansowego. Pozwalają one na szybkie i mniej kosztowne dochodzenie roszczeń przez konsumentów, stanowiąc istotne uzupełnienie formalnych środków ochrony³⁴.

2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych, Dz. U. z 2024 r., poz. 1735.

³² K. Styczyński, *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ ochrony konsumentów na rynku usług finansowych*, „Prawo i Więź” nr 3 (2021), s. 44–47.

³³ Z. Okoń, *Samoregulacja jako instrument wspierający ochronę inwestora*, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 4 (2020), s. 25.

³⁴ Rzecznik Finansowy, *Sprawozdanie z działalności za rok 2022*, Warszawa 2023, s. 19–22.

Typowymi mechanizmami ochrony konsumenta usług finansowych są: rozbudowane obowiązki informacyjne instytucji finansowych, wymogi formułowane wobec informacji przekazywanych konsumentom oraz (czasem) szczególne sankcje za ich niedochowanie (co jednak jest rzadkością), szczegółowa regulacja ustawowa praw i obowiązków stron umów o usługi finansowe, ze wskazaniem, że postanowienia umowne, mniej korzystne niż te przewidziane w ustawie, są niewiążące lub nieważne i w ich miejsce stosuje przepisy tych ustaw, szczególne uprawnienia, między innymi przedterminową spłatę kredytu konsumentckiego i konsumentckiego kredytu hipotecznego oraz związane z nią uprawnienie do proporcjonalnego obniżenia całkowitego kosztu kredytu, prawo do odstąpienia od umowy, nakaz adekwatności i odpowiedniości usługi do potrzeb klienta, obowiązek przeprowadzenia badania klienta, przepisy ograniczające dopuszczalność pobierania lub wysokość opłat i prowizji za poszczególne usługi finansowe, przepisy dotyczące odsetek maksymalnych czy maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumentckiego i konsumentckiego kredytu hipotecznego.

Zauważalne jest także przejmowanie do regulacji umów o usługi finansowe nie tylko konsumentckich rozwiązań, typowych dla ustaw konsumentckich, i tym samym rozszerzanie ich na stosunki pozakonsumentckie (m.in. obowiązki informacyjne, odwrócony rozkład ciężaru dowodu, nakaz transparentności, szczególne uprawnienia konsumenta), czego przykładem są rozwiązania przyjęte chociażby w ustawie o usługach płatniczych czy ustawie o obrocie instrumentami finansowymi.

Pomimo szerokiego wachlarza dostępnych instrumentów, w praktyce system ochrony konsumenta na rynku kapitałowym napotyka poważne wyzwania. Należą do nich m.in. niska efektywność nadzoru, formalistyczne podejście do obowiązków informacyjnych oraz brak jednolitych standardów oceny ryzyka inwestycyjnego. Konieczne jest zatem nie tylko doskonalenie re-

gulacji, ale także kształtowanie praktyki rynkowej i nadzorczej w duchu rzeczywistego zabezpieczenia interesów klienta detalicznego.

Instytucje publiczne zapewniające ochronę konsumenta na rynku funduszy inwestycyjnych

Zapewnienie skutecznej ochrony konsumentom usług finansowych, w tym klientom funduszy inwestycyjnych i przeciwdziałanie nadużyciom wobec nich i naruszeniu przepisów ochronnych (przepisów konsumenckiego prawa rynku kapitałowego lub prawa ochrony konsumenta usług finansowych) wymaga współdziałania, a nie konkurowania organów. Powinny one tworzyć sieć – nie tylko bezpieczeństwa rynku kapitałowego, ale szerzej: bezpieczeństwa i ochrony konsumenta na tym rynku. Poza tym poprawie sytuacji konsumentów na rynku funduszy inwestycyjnych sprzyjałaby instytucjonalizacja współpracy podmiotów publicznych zajmujących się szeroko pojętą ochroną konsumentów, co oznacza także konieczność włączanie organów wymiaru sprawiedliwości, a nawet innych ciał alternatywnego rozstrzygania sporów. Chodzi mianowicie o to, by działania różnych organów i instytucji publicznych zajmujących się w takim czy innym wymiarze ochroną konsumenta na rynku kapitałowym, ale także ochroną rynku finansowego, jego stabilnego, bezpiecznego i prawidłowego funkcjonowania, były uregulowane i sformalizowane, a jednocześnie zsynchronizowane, uporządkowane i przemyślane, a co za tym idzie – skuteczne, nieuchronne i nie-spóźnione.

Adekwatne i niespóźnione działania ze strony organów państwa są w stanie przyczynić się do eliminacji nieprawidłowości powstałych na rynku kapitałowym oraz mogą pomóc w wypracowaniu rozwiązań sprzyjających ochronie interesu prawnego i majątkowego konsumenta.

Skuteczność ochrony konsumenta na rynku kapitałowym w znacznej mierze zależy od funkcjonowania wyspecjalizowanych instytucji nadzorczych i interwencyjnych, których zadaniem jest nie tylko egzekwowanie przepisów prawa, lecz także kształtowanie dobrych praktyk rynkowych oraz zapewnienie dostępu do środków dochodzenia roszczeń. W polskim systemie prawnym funkcję tę pełnią w szczególności: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) oraz Rzecznik Finansowy.

UOKiK sprawuje nadzór nad przestrzeganiem zbiorowych interesów konsumentów, co obejmuje także rynek finansowy. Kompetencje Prezesa Urzędu umożliwiają wszczynanie postępowań w sprawach naruszeń interesów konsumentów, wydawanie decyzji zakazujących stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych oraz nakładanie kar administracyjnych (art. 24–26 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). W zakresie rynku usług finansowych UOKiK współpracuje ściśle z KNF i Rzecznikiem Finansowym, szczególnie w sprawach dotyczących *missellingu*, reklam wprowadzających w błąd oraz klauzul niedozwolonych w regulaminach i umowach.

KNF, jako organ nadzoru nad rynkiem finansowym, odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu zgodności działalności instytucji finansowych z przepisami prawa. Ochrona konsumenta nie stanowi co prawda jego podstawowej kompetencji, jednak w praktyce działania KNF mają znaczący wpływ na poziom ochrony inwestora detalicznego. Komisja podejmuje działania ostrzegawcze (np. tzw. lista ostrzeżeń publicznych), monitoruje materiały reklamowe, kontroluje prospekty informacyjne funduszy oraz analizuje realizację obowiązków informacyjnych wobec klientów detalicznych³⁵.

Uzupełnieniem działań KNF i UOKiK jest instytucja Rzecznika Finansowego, powołana na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. Rzecznik pełni funkcję interwencyjno-mediacyjną

³⁵ K. Styczyński, *Komisja Nadzoru Finansowego*, s. 42–45.

w sporach pomiędzy klientami detalicznymi a podmiotami rynku finansowego, udziela opinii prawnych oraz reprezentuje klientów w postępowaniach przed sądem³⁶.

W doktrynie wskazuje się na potrzebę budowy spójnej i funkcjonalnej „sieci bezpieczeństwa” rynku finansowego, w ramach której instytucje publiczne współpracują w sposób skoordynowany, wymieniają informacje oraz podejmują działania prewencyjne. Taki model funkcjonuje już w praktyce europejskiej, m.in. poprzez działania ESMA, EIOPA i EBA, które wspierają organy krajowe w zakresie nadzoru transgranicznego, analizy ryzyk oraz rozwoju jednolitych standardów ochrony³⁷.

Pomimo relatywnie szerokiego katalogu kompetencji działania instytucji ochrony konsumenta w Polsce bywają oceniane jako reaktywne i zbyt fragmentaryczne. Wskazuje się na konieczność nie tylko wzmacniania uprawnień tych organów, lecz także zwiększenia ich niezależności oraz specjalizacji merytorycznej w zakresie problematyki inwestycyjnej. Postuluje się również stworzenie dedykowanej jednostki sądowej wyspecjalizowanej w rozpoznawaniu sporów z zakresu usług finansowych, co mogłoby przyczynić się do ujednolicenia orzecznictwa oraz przyspieszenia postępowań³⁸.

Ochrona konsumentów na rynku kapitałowym wymaga zatem współdziałania wielu instytucji o różnicowanych kompetencjach oraz wypracowania między nimi efektywnych kanałów komunikacji i współpracy. Dopiero wówczas możliwe będzie zapewnienie konsumentom rzeczywistej ochrony przed ryzykami wynikającymi z uczestnictwa w złożonych i często niezrozumiałych strukturach inwestycyjnych. Przywracanie właściwego ładu na rynku finansowym, będącego warunkiem jego prawidłowego funkcjonowania i rozwoju w odniesieniu do re-

³⁶ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz. U. z 2022 r., poz. 187.

³⁷ A. Stawicka, *Ochrona praw konsumentów w Polsce i w wybranych krajach*, s. 21–23.

³⁸ M. Tereszkievicz, *Ochrona konsumenta usług finansowych*, s. 41.

lacji instytucji finansowej z klientem, zwłaszcza konsumentem, jest i powinno być dużym wyzwaniem, jednocześnie ogromną potrzebą i troską nie tylko szeroko rozumianej administracji publicznej, ale także równie szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości oraz samych podmiotów rynku kapitałowego, tj. towarzystw funduszy inwestycyjnych, domów maklerskich oraz samych uczestników zarówno osób fizycznych jak i instytucjonalnych.

Rola europejskich instytucji nadzoru (ESMA)

W ramach unijnej struktury nadzoru nad rynkiem finansowym szczególną rolę odgrywają wyspecjalizowane organy nadzoru sektorowego: Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA). Ich działalność ma istotne znaczenie dla zapewnienia jednolitych standardów ochrony konsumentów na rynku finansowym, w tym inwestorów detalicznych uczestniczących w funduszach inwestycyjnych i produktach strukturyzowanych.

Podstawowym zadaniem ESMA jest ochrona inwestorów i stabilności rynków finansowych poprzez tworzenie i wdrażanie jednolitych zasad nadzorczych w obrębie Unii Europejskiej³⁹. ESMA opracowuje wiążące wytyczne i standardy techniczne w zakresie implementacji przepisów dyrektywy MiFID II oraz rozporządzenia PRIIPs, a także prowadzi działania edukacyjne i ostrzegawcze wobec ryzykownych praktyk rynkowych⁴⁰. Organ ten dysponuje również uprawnieniem do bezpośredniej interwencji produktowej, umożliwiającej czasowy zakaz ofero-

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (ESMA), Dz. U. UE L 331 z 15 grudnia 2010 r.

⁴⁰ ESMA, *Investor protection and intermediaries*, <https://www.esma.europa.eu> [dostęp: 28.05.2025].

wania określonych instrumentów finansowych, jeśli zagrażają one interesowi konsumentów.

EIOPA, jako odpowiednik ESMA w sektorze ubezpieczeń i emerytur, pełni podobną funkcję w odniesieniu do produktów ubezpieczeniowych o charakterze inwestycyjnym, takich jak ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (UFK). Instytucja ta prowadzi analizy ryzyka, opiniuje przepisy krajowe, a także promuje spójność regulacyjną w zakresie ochrony klientów detalicznych⁴¹.

Obie instytucje współpracują w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESFS), koordynowanego przez Europejską Radę Ryzyka Systemowego (ESRB), co pozwala na zintegrowane podejście do ochrony konsumentów oraz efektywny nadzór nad transgranicznymi produktami finansowymi. Dzięki tej współpracy możliwe jest tworzenie mechanizmów wspólnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo rynku finansowego, co znajduje wyraz m.in. w skoordynowanych działaniach nadzorczych oraz publikacji raportów tematycznych i ostrzeżeń. Choć działania ESMA i EIOPA mają przede wszystkim charakter regulacyjny i koordynacyjny, to ich wpływ na krajowe porządki prawne – w tym polski system ochrony inwestorów – jest znaczący. Organy te przyczyniają się do harmonizacji praktyk nadzorczych i podnoszenia poziomu ochrony inwestorów detalicznych w całej Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Obowiązujące w Polsce i Unii Europejskiej regulacje dotyczące ochrony konsumentów na rynku funduszy inwestycyjnych stanowią rozbudowany system norm prawnych oraz instytucjonal-

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia EIOPA, Dz. U. UE L 331 z 15 grudnia 2010 r.

nych. Mimo znacznego postępu w zakresie harmonizacji prawa, implementacji dyrektyw sektorowych (takich jak MiFID II, PRIIPs) oraz wzmocnienia nadzoru krajowego system ten nadal nie zapewnia pełnej i skutecznej ochrony konsumentów inwestycyjnych. Problemy takie jak asymetria informacji, złożoność produktów finansowych, niewystarczająca przejrzystość dokumentacji czy ograniczona skuteczność mechanizmów egzekwowania prawa pozostają istotnymi wyzwaniami.

W świetle przeprowadzonych analiz zasadne wydaje się rozważenie następujących kierunków reform poprzez: 1) wprowadzenie definicji konsumenta na rynku kapitałowym, w ustawie o funduszach inwestycyjnych oraz ustawie o obrocie instrumentami finansowymi; 2) wzmocnienie obowiązków informacyjnych poprzez uproszczenie języka dokumentów inwestycyjnych i ich weryfikację pod kątem zrozumiałości, a także zmniejszenie liczby dokumentów przekazywanych klientowi – „zasada jakości, a nie ilości”; 3) zwiększenie roli pozasądowych metod dochodzenia roszczeń, m.in. poprzez rozszerzenie kompetencji Rzecznika Finansowego; 4) stworzenie wyspecjalizowanych wydziałów sądowych ds. rynku kapitałowego; 5) rozwinięcie ram samoregulacji oraz promowanie kodeksów dobrych praktyk branżowych.

Zaleca się przyjęcie podejścia systemowego do ochrony konsumentów usług finansowych, które uwzględniałoby nie tylko normy prawne, lecz także edukację finansową, nadzór prewencyjny oraz skuteczne środki dochodzenia roszczeń. Ustawodawcy powinni rozwijać mechanizmy współpracy międzyinstytucjonalnej (KNF, UOKiK, Rzecznik Finansowy), natomiast praktycy prawa – uwzględniać specyfikę produktów inwestycyjnych i realne możliwości percepcyjne klientów w procesie reprezentacji i doradztwa. Istotne jest również dalsze monitorowanie orzecznictwa krajowego i unijnego, które pełni istotną rolę w dynamicznym kształtowaniu standardów ochrony konsumenckiej.

Bibliografia

Źródła prawa

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. U. L 304 z 22 listopada 2011 r., s. 64–88.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz. U. UE L 173 z 12 czerwca 2014 r.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 listopada 2024 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków państwowych prowadzących działalność maklerską, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych, Dz. U. z 2024 r., poz. 1735.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia EIOPA, Dz. U. UE L 331 z 15 grudnia 2010 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (ESMA), Dz. U. UE L 331 z 15 grudnia 2010 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych i Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/653 z dnia 8 marca 2017 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) przez ustanowienie regulacyjnych standardów technicznych w zakresie prezentacji, treści, przeglądu i zmiany dokumentów zawierających kluczowe informacje oraz warunków spełnienia wymogu przekazania takich dokumentów.

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2024 r., poz. 1616.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2024 r., poz. 1061.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz. U. z 2023 r., poz. 845.

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, Dz. U. z 2024 r., poz. 1034.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz. U. z 2024 r., poz. 722 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz. U. z 2022 r., poz. 187.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z 13 marca 2020 r., sygn. akt II CSK 491/19, Lex nr 3142302.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 grudnia 2013 r., C-174/12, ECLI:EU:C:2013:917.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 3 października 2019 r., C-208/18, ECLI:EU:C:2019:824.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30 maja 2013 r., C-488/11, ECLI:EU:C:2013:341.

Literatura

Czub K., *Artykuł 22(1), w: Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2025. Lex el. Dybiński J., *Pojęcie konsumenta na rynku kapitałowym w prawie polskim i unijnym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 5 (2018), s. 458–525.

ESMA, *Investor protection and intermediaries*, <https://www.esma.europa.eu> [dostęp: 28.06.2025].

Helios E., *Publicyzacja prawa prywatnego – zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” nr 4 (2013), s. 7–11.

Misselling, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Misselling> [dostęp: 28.05.2025].

Okoń Z., *Samoregulacja jako instrument wspierający ochronę inwestora*, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 4 (2020), s. 2–7.

- Rutkowska-Tomaszewska E., *Czy struktura instytucjonalna ochrony konsumenta na rynku usług finansowych wymaga zmian?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 11 (2019), s. 15–23.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych*, Warszawa 2022.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Ochrona praw konsumentów usług finansowych – koncepcja sieci instytucjonalnej*, Wrocław 2020.
- Rzecznik Finansowy, *Sprawozdanie z działalności za rok 2022*, Warszawa 2023.
- Stawicka A., *Ochrona praw konsumentów w Polsce i w wybranych krajach*, Warszawa 2018.
- Styczyński K., *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ ochrony konsumentów na rynku usług finansowych*, „Prawo i Więź” nr 3 (2021), s. 42–45.
- Tereszkiewicz M., *Ochrona konsumenta usług finansowych – między klasycznym a nowym modelem relacji kontraktowych*, Warszawa 2015.
- UOKiK, *Raport z kontroli dokumentów informacyjnych funduszy inwestycyjnych*, Warszawa 2022.
- Zieliński M., *Współczesne tendencje w rozwoju prawa prywatnego*, „Państwo i Prawo” nr 2 (2006), s. 3–4.

Anna Szwed*

Czynności prawne pomiędzy spółką kapitałową a członkiem jej zarządu w ujęciu komparatystycznym – analiza rozwiązań prawnych przyjętych w systemach prawnych USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Polski

Legal Transactions Between a Capital Company
and a Member of Its Management Board:
A Comparative Analysis of Legal Frameworks
in the United States, the United Kingdom,
France and Poland

Abstrakt

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę transakcji zawieranych pomiędzy spółkami kapitałowymi a członkami ich zarządów w ujęciu prawnoporównawczym. W centrum analizy znajduje się zagadnienie konfliktu interesów, które może prowadzić do nadużyć oraz obniżenia zaufania do mechanizmów nadzoru korporacyjnego. Autor zestawia regulacje obowiązujące w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej

* Anna Szwed, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, Polska;
e-mail: annaszwed@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0006-9415-5215>.

Brytanii, Francji oraz Polsce, wskazując na zróżnicowane podejścia legislacyjne. Szczególną uwagę poświęcono obowiązkom ujawniania interesów, procedurom zatwierdzania oraz strukturze odpowiedzialności członków zarządu. Analiza pozwala na identyfikację dobrych praktyk umożliwiających równowagę między efektywnością działania spółki a ochroną interesariuszy.

Słowa kluczowe

spółka kapitałowa, członek zarządu, czynność prawna, analiza porównawcza, prawo spółek

Abstract

This article addresses the issue of transactions between capital companies and their board members from a comparative legal perspective. At the core of the analysis is the conflict of interest, which can lead to abuse and decreased trust in corporate governance mechanisms. The author compares legal regulations from the United States, the United Kingdom, France and Poland, highlighting the diversity of legislative approaches. Special focus is given to disclosure duties, approval procedures, and the liability structures of board members. The analysis enables the identification of best practices that balance corporate efficiency with stakeholder protection.

Keywords

capital company, board member, legal transaction, comparative analysis, corporate law

Wstęp

W obszarze ładu korporacyjnego relacja prawna pomiędzy spółką a członkami jej zarządu odgrywa fundamentalną rolę w zapewnianiu przejrzystości, uczciwości oraz w minimalizowaniu ryzyka konfliktu interesów. Szczególnie wrażliwym obszarem są sytuacje, w których spółka wchodzi w bezpośrednie transak-

cje ze swoimi dyrektorami lub kadrą zarządzającą. Tego rodzaju operacje, określane często mianem „transakcji z podmiotami powiązanymi” bądź w języku angielskim *self-dealing*, rodzą poważne obawy związane z potencjalnym nadużyciem pozycji, brakiem transparentności oraz podważeniem zaufania do mechanizmów kontroli wewnętrznej.

Systemy prawne na świecie wypracowały różne instrumenty mające na celu ograniczenie zagrożeń wynikających z takich transakcji. Do najczęściej stosowanych należą obowiązki lojalności i staranności, obowiązki informacyjne, procedury zatwierdzania transakcji oraz mechanizmy nadzoru i egzekucji. Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie analizy porównawczej regulacji obowiązujących w wybranych krajach – Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji i w Polsce – w zakresie transakcji między spółkami a ich organami zarządzającymi.

Analiza ta ma na celu nie tylko ukazanie odmiennych podejść legislacyjnych, lecz także identyfikację dobrych praktyk, które pozwalają osiągnąć równowagę między sprawnością działania zarządów a koniecznością ochrony interesów udziałowców i zapewnieniem transparentnych procedur. Autor, posługując się metodą porównawczą, podejmuje próbę oceny, które z analizowanych modeli prawnych oferują najbardziej wyważone i skuteczne rozwiązania z punktu widzenia współczesnych wymagań ładu korporacyjnego.

Ostatecznie niniejsze opracowanie może stanowić punkt wyjścia do dyskusji nad potrzebą ewentualnych reform krajowych regulacji w kierunku większej harmonizacji standardów korporacyjnych – zwłaszcza w kontekście rosnącego znaczenia globalnych rynków kapitałowych i międzynarodowych ram regulacyjnych.

Pojęcie spółki kapitałowej

Spółki kapitałowe stanowią wyodrębnione jednostki organizacyjne utworzone w celu prowadzenia działalności gospodarczej, których istotną cechą jest ograniczenie odpowiedzialności wspólników do wysokości wniesionych wkładów. Są one fundamentem systemu prawa gospodarczego w większości rozwiniętych państw. Pomimo istniejących różnic wynikających z odmiennych tradycji prawnych analizowane jurysdykcje w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji oraz Polsce przyjmują wspólną zasadę ograniczonej odpowiedzialności oraz konstrukcję własności opartą na kapitale. Różnice występują natomiast w zakresie typologii spółek kapitałowych, procedur ich tworzenia oraz przyjętych modeli struktury zarządzania.

W Stanach Zjednoczonych do najczęściej występujących form spółek kapitałowych należą korporacje – spółki akcyjne (*Inc.*) oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (*LLC*). Korporacja funkcjonuje jako odrębna osoba prawna, niezależna od swoich udziałowców, zapewniając im ochronę w postaci ograniczonej odpowiedzialności oraz cechując się potencjalnie nieograniczonym czasem trwania. Korporacje mogą przyjmować formę tzw. *C-corporation* (*C-corp*), które podlegają odrębnemu opodatkowaniu, bądź *S-corporation* (*S-corp*), które umożliwiają tzw. „przepływ” dochodów bezpośrednio do udziałowców na potrzeby rozliczeń podatkowych. W przypadku tych drugich obowiązują jednak określone wymogi kwalifikacyjne, takie jak ograniczona liczba udziałowców czy konieczność ich rezydencji na terytorium Stanów Zjednoczonych¹.

Z kolei spółka jest hybrydowym podmiotem gospodarczym, który łączy opodatkowanie przejściowe spółki osobowej z ograniczoną odpowiedzialnością spółki kapitałowej². Podczas gdy

¹ *Business structures*, <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/business-structures> [dostęp: 24.05.2025].

² *2023 Small Business Profile*, <https://advocacy.sba.gov/wp-content/uplo->

zarówno korporacje, jak i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wymagają rejestracji na poziomie stanowym, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością podlegają mniej formalnym strukturom zarządzania, często zarządzanym bezpośrednio przez członków lub przez wyznaczonych menedżerów.

W Wielkiej Brytanii najważniejszymi rodzajami spółek kapitałowych są: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (*Ltd*) oraz spółka akcyjna (*PLC*). Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest najbardziej powszechną formą, charakteryzującą się zakazem publicznego obrotu akcjami i ograniczoną odpowiedzialnością akcjonariuszy³. Jest ona często wykorzystywana przez małe i średnie przedsiębiorstwa ze względu na jej prostotę i mniejsze obciążenia regulacyjne⁴. Brytyjska spółka akcyjna jest przeznaczona dla większych przedsiębiorstw i może oferować akcje publicznie za pośrednictwem giełdy. Wymaga minimalnego kapitału zakładowego w wysokości 50 000 GBP i musi spełniać bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące ujawniania informacji i zarządzania.

We francuskim porządku prawnym występuje kilka rodzajów spółek kapitałowych, w szczególności *Société Anonyme* (*SA*) i *Société par Actions Simplifiée* (*SAS*). Spółka *Société Anonyme* jest porównywalna do spółki akcyjnej i jest odpowiednia dla dużych przedsiębiorstw, wymagając minimalnego kapitału w wysokości 37 000 EUR i co najmniej dwóch akcjonariuszy. Zarządzanie musi obejmować zarząd i radę nadzorczą lub strukturę dyrektora zarządzającego⁵. Spółka *Société par Actions Simplifiée*, wprowadzona w 1994 r., oferuje większą elastyczność i stała się naj-

[ads/2023/11/2023-Small-Business-Economic-Profile-US.pdf](#) [dostęp: 24.05.2025].

³ Companies Act 2006, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents> [dostęp: 20.05.2025].

⁴ *Types of Companies*, <https://www.insolvencydirect.bis.gov.uk/freedomofinformationtechnical/technicalmanual/ch73-84/chapter%2075/Part%203/Part%203.htm> [dostęp: 20.05.2025].

⁵ Code de commerce, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042339625 [dostęp: 20.05.2025].

popularniejszą formą dla startupów i inwestorów *private equity*. Umożliwia ona znaczną swobodę umowną w zakresie zarządzania wewnętrznego, bez minimalnych wymogów kapitałowych i z odpowiedzialnością ograniczoną do wkładów⁶.

Polskie prawo handlowe rozróżnia spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.) i spółkę akcyjną (S.A.), jako podstawowe rodzaje spółek kapitałowych w ramach Kodeksu spółek handlowych⁷. Sp. z o.o. jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, szeroko stosowaną dla małych i średnich przedsiębiorstw ze względu na niski wymóg kapitałowy (minimum 5 000 PLN) i prostą strukturę. Zapewnia ograniczoną odpowiedzialność wspólników i może być zarządzana przez zarząd powoływany przez zgromadzenie. Spółka akcyjna jest przeznaczona do prowadzenia działalności na dużą skalę, w szczególności tych poszukujących kapitału na rynku publicznym. Wymaga minimalnego kapitału w wysokości 100 000 PLN, a jej zarządzanie obejmuje walne zgromadzenie, radę nadzorczą i zarząd.

Umowa między spółką kapitałową a członkiem zarządu w USA

W Stanach Zjednoczonych ład korporacyjny jest regulowany głównie na poziomie stanowym, przy czym Delaware jest dominującą jurysdykcją ze względu na dobrze rozwinięte orzecznictwo korporacyjne i przyjazny klimat dla biznesu. Ponad 68% spółek z listy Fortune 500 jest zarejestrowanych w Delaware, podobnie jak znaczna część amerykańskich spółek notowanych na giełdzie⁸. Podczas gdy wiele z tych spółek może nie pro-

⁶ *The different business entities in France – Starting business in France*, <https://www.cabinet-roche.com/en/the-different-business-entities-in-france-starting-business-france/> [dostęp: 20.05.2025].

⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2024 r., poz. 18 z późn. zm. [dalej: k.s.h.].

⁸ Ch. Morabito, *Here's why more than 60% of Fortune 500 companies are in-*

wadzić swojej podstawowej działalności w Delaware, stanowe przepisy korporacyjne i Sąd Kanclerski Stanu Delaware (*Delaware Court of Chancery*) zapewniają stabilne i dobrze oceniane środowisko dla firm. Kodeks Generalny Prawa Korporacyjnego wymaga, aby transakcje zainteresowanych dyrektorów były zatwierdzane przez bezinteresownych dyrektorów, ratyfikowane przez akcjonariuszy lub udowodnione jako całkowicie uczciwe dla korporacji⁹. Kluczowym przepisem jest artykuł 144 ww. kodeksu. Umowa lub transakcja pomiędzy spółką a jednym lub kilkoma jej dyrektorami bądź członkami zarządu (lub podmiotami, w których mają oni interes finansowy) nie jest z mocy prawa nieważna tylko z powodu istnienia takiego interesu — o ile spełnione są określone warunki. Transakcja pomiędzy spółką a członkiem jej zarządu (np. umowa o świadczenie usług, umowa o wynagrodzenie, doradztwo, sprzedaż/nabycie aktywów) jest ważna, jeśli spełniony jest jeden z poniższych warunków: 1) zatwierdzenie przez niezainteresowanych członków zarządu — istotne informacje dotyczące interesu lub powiązania są ujawnione, a zarząd (lub jego komisja) zatwierdza transakcję w dobrej wierze większością głosów dyrektorów niezainteresowanych; 2) zatwierdzenie przez akcjonariuszy lub wspólników — informacje o interesie są ujawnione, a transakcja zostaje zatwierdzona w dobrej wierze przez akcjonariuszy; 3) uczciwość transakcji (*entire fairness*) — transakcja jest uczciwa i dokonana na warunkach rynkowych wobec spółki w chwili jej zatwierdzenia lub realizacji.

Test uczciwości transakcji oznacza konieczność wykazania zarówno uczciwości proceduralnej, jak i uczciwości wartościowej (ceny).

incorporated in Delaware, <https://www.cnbc.com/2023/03/13/why-more-than-60-percent-of-fortune-500-companies-incorporated-in-delaware.html> [dostęp: 20.05.2025].

⁹ The Delaware General Corporation Law, <https://delcode.delaware.gov/title8/c001/> [dostęp: 21.05.2025].

Dyrektorzy są zobowiązani do staranności i lojalności, które służą jako główne mechanizmy prawa powszechnego przeciwko konfliktowi interesów. Sądy stosują zasadę oceny biznesowej jako standard szacunku, izolując dyrektorów od odpowiedzialności za decyzje podejmowane w dobrej wierze i z racjonalnym celem biznesowym. Jednakże w przypadku wystąpienia konfliktu, sądy stosują standard pełnej uczciwości, oceniając zarówno uczciwe postępowanie, jak i uczciwą cenę¹⁰.

Ponadto korporacje publiczne muszą przestrzegać federalnych obowiązków informacyjnych wynikających z rozporządzenia SEC S-K, które nakazuje ujawnianie „transakcji z podmiotami powiązаныmi” w formularzu 10-K¹¹. Ujawnienia te mają na celu zapewnienie akcjonariuszom wystarczających informacji do oceny uczciwości decyzji menedżerskich.

Krytycy twierdzą jednak, że zabezpieczenia te są niewystarczające w środowisku koncentracji akcjonariuszy i okopywania się kadry zarządzającej. Mimo że doktryna prawna kładzie nacisk na prymat akcjonariuszy, praktyczne egzekwowanie odpowiedzialności dyrektorów jest często słabe, zwłaszcza w firmach z radami rozłożonymi w czasie lub podwójną strukturą akcji¹².

Umowa między spółką kapitałową a członkiem zarządu w Wielkiej Brytanii

Brytyjskie korporacyjne ramy prawne, skodyfikowane w ustawie o spółkach z 2006 r.¹³, odzwierciedlają podobne zobowiązanie

¹⁰ Weinberger v. UOP, Inc., <https://law.justia.com/cases/delaware/supreme-court/1983/457-a-2d-701-4.html> [dostęp: 21.05.2025].

¹¹ Regulation S-K, U.S. Securities and Exchange Commission, <https://www.sec.gov/rules-regulations/staff-guidance/compliance-disclosure-interpretations/divisionscorpfin/guidanceregskinterphm> [dostęp: 21.05.2025].

¹² R. Kraakman, J. Armour, *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach*, Oxford 2017.

¹³ Companies Act 2006.

do odpowiedzialności powierniczej, ale łączą jasność ustawową z tradycjami prawa zwyczajowego. Dyrektorzy są związani siedmioma ogólnymi obowiązkami wynikającymi z par. 171–177 ww. ustawy, w tym obowiązkiem unikania dokonywania niezależnego osądu, zachowania należytej ostrożności, umiejętności i staranności, obowiązkiem unikania konfliktów interesów, nieprzyjmowania korzyści od osób trzecich oraz deklarowania zainteresowania jakąkolwiek proponowaną transakcją lub porozumieniem. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli dyrektor jest w jakikolwiek sposób, bezpośrednio lub pośrednio, zainteresowany planowaną transakcją lub porozumieniem zawieranym przez spółkę, zobowiązany jest ujawnić innym członkom zarządu charakter i zakres swojego interesu. Obowiązek ten może zostać wypełniony poprzez złożenie oświadczenia podczas posiedzenia zarządu lub w formie pisemnej.

W przypadku gdy pierwotne oświadczenie okaże się niepełne bądź stanie się nieaktualne, dyrektor ma obowiązek złożenia nowego, uzupełniającego oświadczenia. Istotne jest, że ujawnienie interesu musi nastąpić przed przystąpieniem przez spółkę do zawarcia danej transakcji lub realizacji ustaleń.

Brytyjski ustawodawca przewidział również wyjątki od omawianego obowiązku. Dyrektor nie musi składać oświadczenia, jeśli: 1) nie jest świadomy istnienia interesu lub samej transakcji (przy czym stosuje się przy tym konstrukcję wiedzy „rozsądnej” – *constructive knowledge*); 2) interes ten nie może być racjonalnie uznany za potencjalne źródło konfliktu interesów; 3) pozostali członkowie zarządu są już o nim poinformowani (lub powinni o nim wiedzieć); 4) bądź interes dotyczy warunków jego umowy o pracę, które zostały lub mają być rozpatrywane przez zarząd lub odpowiednią komisję działającą na podstawie statutu spółki.

Przedmiotowy obowiązek ujawnienia stanowi jeden z kluczowych instrumentów zapewniających przejrzystość funkcjonowania organów spółki oraz ochronę interesów samej spółki i jej akcjonariuszy. Jego naruszenie może prowadzić do odpo-

wiedzialności cywilnej członka zarządu i zakwestionowania ważności samej transakcji, zwłaszcza w sytuacjach, gdy doszło do poważnego naruszenia obowiązku lojalności.

W przypadku, gdy określone transakcje wiążą się z istotnymi interesami dyrektora – takimi jak znaczące nabycie nieruchomości lub pożyczki – wymagana jest zgoda akcjonariuszy. Co więcej, brytyjski kodeks ładu korporacyjnego, choć niewiążący, promuje najlepsze praktyki, wymagając niezależnych komitetów rady nadzorczej, większej przejrzystości i corocznego ujawniania transakcji z podmiotami powiązanymi¹⁴.

Brytyjski system funkcjonuje z wysokim stopniem formalności proceduralnej, kładąc silny nacisk na niezależność rady i nadzór akcjonariuszy. Jednak rosnąca dominacja inwestorów instytucjonalnych wzbudziła obawy o nową formę skoncentrowanej władzy, w której krótkoterminowe interesy akcjonariuszy przeważają nad szerszymi względami interesariuszy¹⁵.

Model brytyjski reprezentuje formalnie liberalną, ale merytorycznie hierarchiczną architekturę zarządzania. Pozostaje on zależny od dyscypliny rynkowej i aktywizmu akcjonariuszy jako funkcjonalnych substytutów bezpośredniej interwencji regulacyjnej.

Umowa między spółką kapitałową a członkiem zarządu we Francji

Francja przyjmuje model ładu korporacyjnego zorientowany na interesariuszy, na który wpływ mają tradycje prawa cywilnego i wartości socjaldemokratyczne. Francuskie prawo spółek, regulowane przez Kodeks handlowy (*Code de commerce*), pozwala

¹⁴ UK Corporate Governance Code, Financial Reporting Council, <https://www.frc.org.uk/library/standards-codes-policy/corporate-governance/uk-corporate-governance-code/> [dostęp: 20.05.2025].

¹⁵ M. Siems, *Comparative Company Law*, wyd. 2, Cambridge 2018.

spółkom na wybór pomiędzy jednopoziomową lub dwupoziomową strukturą rady. W tym drugim przypadku *directoire* zajmuje się obowiązkami wykonawczymi, podczas gdy *conseil de surveillance* monitoruje postępowanie menedżerów¹⁶.

Kluczową cechą francuskiego modelu jest obowiązkowe ujawnianie i zatwierdzanie transakcji z podmiotami powiązanymi przez radę nadzorczą. Każda umowa zawarta – bezpośrednio lub za pośrednictwem pośrednika – pomiędzy spółką a jej dyrektorem generalnym, jednym z jego zastępców, jednym z członków zarządu, akcjonariuszem posiadającym ponad 10% praw głosu lub – w przypadku akcjonariusza będącego osobą prawną – spółką sprawującą nad nim kontrolę w rozumieniu tego aktu musi zostać uprzednio zatwierdzona przez radę dyrektorów. To samo dotyczy umów, w których członek zarządu w poprzednim akapicie ma pośredni interes.

Zgody uprzedniej wymagają również umowy zawarte pomiędzy spółką a innym przedsiębiorstwem, jeżeli dyrektor generalny spółki, jeden z jego zastępców lub jeden z członków zarządu jest właścicielem, współnikiem ponoszącym nieograniczoną odpowiedzialność, zarządcą, dyrektorem lub członkiem rady nadzorczej tego przedsiębiorstwa albo – bardziej ogólnie – w jakikolwiek sposób uczestniczy w jego zarządzaniu.

Transakcje te muszą być również ujawniane w raporcie bieżącego rewidenta i zatwierdzane na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, jeśli przekroczone zostaną określone progi.

Inną charakterystyczną cechą jest obowiązkowa reprezentacja pracowników w zarządach dużych spółek, co sprzyja integracji interesariuszy. Odzwierciedla to szersze normatywne zobowiązanie do współdecydowania, które dostosowuje ład korporacyjny do interesów społecznych wykraczających poza akcjonariuszy.

¹⁶ ICLG – Corporate Governance Laws and Regulations, <https://iclg.com/practice-areas/corporate-governance-laws-and-regulations/france> [dostęp: 20.05.2025].

Niemniej jednak model francuski nie jest pozbawiony wad. Nacisk na warstwy proceduralne – nadzór nadzorczy, ustawowy audyt i zatwierdzanie przez akcjonariuszy – może prowadzić do biurokratycznej inercji i opóźnionego podejmowania decyzji, co może utrudniać konkurencyjne reagowanie na dynamicznie rozwijających się rynkach.

Umowa między spółką kapitałową a członkiem zarządu w Polsce

W polskim systemie prawa spółek kwestie związane z zawieraniem czynności prawnych pomiędzy spółkami kapitałowymi a członkami ich organów zarządzających regulowane są przede wszystkim przez art. 210 k.s.h. Przepis ten stanowi jedną z kluczowych gwarancji proceduralnych mających na celu ochronę interesu spółki przed potencjalnym konfliktem interesów oraz nadużyciem pozycji członków zarządu.

Zgodnie z art. 210 § 1 k.s.h., w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w umowach oraz sporach pomiędzy spółką a członkiem jej zarządu spółkę reprezentuje rada nadzorcza albo pełnomocnik powołany uchwałą zgromadzenia wspólników. Analogiczna regulacja obowiązuje w odniesieniu do spółki akcyjnej (art. 379 §1 k.s.h.), gdzie również wyłącza się członka zarządu z możliwości reprezentowania spółki w relacjach prawnych, w których sam występuje jako strona¹⁷.

Powyższe regulacje znajdują zastosowanie również w przypadku, gdy spółka zawiera umowę albo pozostaje w sporze tylko z jednym albo z niektórymi członkami zarządu¹⁸. Wówczas wyłączona jest reprezentacja spółki przez innych członków zarządu.

¹⁷ A. Kidyba, *Artykuł 210*, w: M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, Warszawa 2025. Lex el.

¹⁸ M. Rodzyńkiewicz, *Artykuł 210*, w: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 7, WKP 2018.

Celem tej regulacji jest wyeliminowanie sytuacji, w której członek zarządu występuje jednocześnie jako reprezentant spółki i jej kontrahent, co prowadziłoby do naruszenia podstawowych zasad przejrzystości, lojalności i rozdzielenia interesów¹⁹. Obowiązek ustanowienia alternatywnego reprezentanta (najczęściej w postaci rady nadzorczej lub pełnomocnika) służy zwiększeniu poziomu kontroli nad takimi czynnościami i stanowi formę instytucjonalnej prewencji przed nadużyciami²⁰.

Warto zauważyć, że art. 210 k.s.h. ma charakter bezwzględnie obowiązujący²¹ i obejmuje zarówno czynności typowe (np. zawarcie umowy o pracę, umowy sprzedaży), jak i bardziej złożone operacje gospodarcze²². Naruszenie tego przepisu skutkuje bezwzględną nieważnością czynności prawnej²³.

W szerszym ujęciu, przepisy te wpisują się w ogólną strukturę nadzoru właścicielskiego i mechanizmów ładu korporacyjnego charakterystycznych dla spółek kapitałowych. Podczas gdy zarząd kieruje sprawami spółki i reprezentuje ją na zewnątrz, to właśnie instytucja rady nadzorczej oraz zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy stanowią podstawowy mechanizm równowagi i kontroli władzy wykonawczej. Regulacje te mają szczególne znaczenie w kontekście transakcji wewnętrznych, w których ryzyko samoobsługi i wykorzystania informacji poufnych jest szczególnie wysokie.

Konkludując, art. 210 k.s.h. pełni fundamentalną rolę w zapewnieniu zgodności działania członków zarządu z zasadami lojalności, przejrzystości i odpowiedzialności korporacyjnej. Jego stosowanie jest nie tylko wyrazem formalizmu prawnego, lecz

¹⁹ Wyrok Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 5 grudnia 2013 r., I ACa 559/13, Lex nr 1409076.

²⁰ Wyrok Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 października 2012 r., II AKa 265/12, Lex nr 1238647.

²¹ Wyrok Sądu Administracyjnego w Łodzi z 10 lutego 2014 r., III AUa 707/13, Lex nr 1428168.

²² M. Rodzyńkiewicz, *Artykuł 210*.

²³ A. Kidyba, *Artykuł 210*.

także istotnym narzędziem prewencyjnym służącym ochronie interesariuszy – w szczególności wspólników mniejszościowych oraz wierzycieli spółki.

Podsumowanie

Niniejsza analiza porównawcza regulacyjnego podejścia do transakcji zawieranych pomiędzy spółkami a członkami ich zarządów ujawnia złożoną i zróżnicowaną mozaikę prawną. Każda z analizowanych jurysdykcji – Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja, Polska – wypracowała odrębne rozwiązania, odzwierciedlające lokalne tradycje prawne, priorytety gospodarcze oraz filozofie ładu korporacyjnego. Wspólnym mianownikiem tych systemów pozostaje jednak fundamentalna zasada: ochrona integralności korporacyjnej poprzez zapewnienie, że transakcje o potencjalnym charakterze samowynagradzającym lub rodzące konflikt interesów podlegają surowym mechanizmom kontroli.

Stany Zjednoczone stanowią przykład modelu skoncentrowanego na interesach akcjonariuszy, charakteryzującego się dużą elastycznością i silnym nadzorem sądowym. Model ten, choć umożliwia szybkie podejmowanie decyzji, często okazuje się niespójny w egzekwowaniu odpowiedzialności zarządu, zwłaszcza w spółkach o skoncentrowanej strukturze własności lub z zakorzenionymi mechanizmami obronnymi.

Z kolei Wielka Brytania oferuje wysoki poziom precyzji ustawowej oraz sformalizowane procedury, osadzone w obowiązkach dyrektorów i systemie zatwierdzania decyzji przez akcjonariuszy. Jednak rosnąca dominacja inwestorów instytucjonalnych rodzi obawy o krótkoterminową perspektywę decyzyjną oraz marginalizację interesów pozostałych interesariuszy.

Francja, oparta na tradycji prawa cywilnego, reprezentuje model strukturalnie rozbudowany i zorientowany na interesa-

riuszy. Wprowadzenie dwuinstancyjnej struktury zarządczej oraz obligatoryjnej reprezentacji pracowników w dużych spółkach zapewnia wielowarstwowy nadzór. Niemniej jednak rozbudowane procedury kontrolne mogą prowadzić do nadmiernej biurokratyzacji i obniżenia dynamiki decyzyjnej.

Polska, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, przyjęła rozwiązania prawne zgodne z zasadami europejskiego ładu korporacyjnego, opierając się na systemie dualistycznym, który wyraźnie rozdziela funkcje zarządcze i nadzorcze. Mechanizmy regulujące relacje między członkami zarządu a spółką mają charakter formalny i służą zapewnieniu przejrzystości oraz zapobieganiu konfliktom interesów. Szczególny nacisk położono na instytucjonalne mechanizmy reprezentacji spółki w sytuacjach, gdy członek zarządu staje się stroną czynności prawnej, co stanowi istotne zabezpieczenie interesu spółki oraz jej interesariuszy.

Bibliografia

Źródła prawa

- Code de commerce, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042339625 [dostęp: 20.05.2025].
- Companies Act 2006, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents> [dostęp: 20.05.2025].
- Regulation S-K, U.S. Securities and Exchange Commission, <https://www.sec.gov/rules-regulations/staff-guidance/compliance-disclosure-interpretations/divisionscorpfin/guidanceregs-kinterp.htm> [dostęp: 21.05.2025].
- The Delaware General Corporation Law, <https://delcode.delaware.gov/title8/c001/> [dostęp: 21.05.2025].
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2024 r., poz. 18 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Weinberger v. UOP, Inc., <https://law.justia.com/cases/delaware/supreme-court/1983/457-a-2d-701-4.html> [dostęp: 21.05.2025].

Wyrok Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 5 grudnia 2013 r., I ACa 559/13, Lex nr 1409076.

Wyrok Sądu Administracyjnego w Łodzi z 10 lutego 2014 r., III AUa 707/13, Lex nr 1428168.

Wyrok Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 października 2012 r., II AKa 265/12, Lex nr 1238647.

Literatura

2023 *Small Business Profile*, <https://advocacy.sba.gov/wp-content/uploads/2023/11/2023-Small-Business-Economic-Profile-US.pdf> [dostęp: 24.05.2025].

Business structures, <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/business-structures> [dostęp: 24.05.2025].

The different business entities in France – Starting business in France, <https://www.cabinet-roche.com/en/the-different-business-entities-in-france-starting-business-france/> [dostęp: 20.05.2025].

ICLG – Corporate Governance Laws and Regulations, <https://iclg.com/practice-areas/corporate-governance-laws-and-regulations/france> [dostęp: 20.05.2025].

Kidyba A., Artykuł 210, w: M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, Warszawa 2025. Lex el.

Kraakman R., Armour J., *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach*, Oxford 2017.

Morabito Ch., *Here's why more than 60% of Fortune 500 companies are incorporated in Delaware*, <https://www.cnn.com/2023/03/13/why-more-than-60percent-of-fortune-500-companies-incorporated-in-delaware.html> [dostęp: 20.05.2025].

Rodzinkiewicz M., Artykuł 210, w: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 7, WKP 2018. Lex el.

Siems M., *Comparative Company Law*, wyd. 2, Cambridge 2018.

Types of Companies, <https://www.insolvencydirect.bis.gov.uk/freedomofinformationtechnical/technicalmanual/ch73-84/chapter%2075/Part%203/Part%203.htm> [dostęp: 20.05.2025].

Małgorzata Szwed*

Porównawcza analiza prawa pracy: Stany Zjednoczone, Chiny, Niemcy i Polska – perspektywa pracownika

Comparative Analysis of Labor Law:
The United States of America, China, Germany and Poland –
Employee Perspective

Abstrakt

Prawo pracy reguluje relacje między pracodawcami a pracownikami, ustanawiając wytyczne dotyczące bezpieczeństwa zatrudnienia, wynagrodzenia, warunków pracy, świadczeń oraz praw pracowniczych. Przepisy prawa pracy w różnych krajach znacznie się różnią, często odzwierciedlając kulturowe, ekonomiczne i społeczne realia danego państwa. Niniejsza analiza dotyczyć będzie prawa pracy w czterech różnych krajach: w Stanach Zjednoczonych, Chinach, Niemczech i w Polsce z perspektywy pracownika. W szczególności skoncentruje się ona na kluczowych aspektach, takich jak: umowa o pracę, bezpieczeństwo zatrudnienia, zasady rozwiązywania umowy i odprawy oraz czas pracy.

* Małgorzata Szwed, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, Polska; e-mail: malgorzataszwed@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0003-5105-1916>.

Słowa kluczowe

prawo, pracownik, umowa o pracę, pracodawca

Abstract

The field of labor law governs the relationship between employers and employees, establishing guidelines on job security, wages, working conditions, benefits, and employee rights. The labor laws of different countries vary significantly, often reflecting the cultural, economic, and social realities of each nation. This analysis will explore the labor laws of four distinct countries: the United States, China, Germany, and Poland, and evaluate them from the perspective of the employee. In particular, it will focus on key aspects such as employment contracts, job security, termination and severance as well as working hours.

Keywords

law, employer, employee, employment contract

Wstęp

Celem prawa pracy jest uregulowanie relacji między pracownikami a pracodawcami. Prawo pracy odpowiada za uregulowanie zasad zawierania umów o pracę, przebiegu stosunku pracy, zasad jego rozwiązania oraz praw i obowiązków stron stosunku pracy. Zasady prawa pracy w poszczególnych państwach są różne – mają związek z ekonomiczno-społecznymi realiami danego kraju. Wpływa to na ukształtowanie praw pracowniczych, swobodę zrzeszania się czy zakres ochrony wyznaczony przez ustrojodawcę. W artykule zostanie podjęta próba analizy prawa pracy w czterech różnych krajach: w Stanach Zjednoczonych, Chinach, Niemczech oraz w Polsce, z uwzględnieniem perspektywy pracownika. Poniżej umówione zostaną aspekty takie jak: umowa o pracę, bezpieczeństwo zatrudnienia, zasady rozwiązania umowy i odpłaty oraz czas pracy.

Umowa o pracę

Umowa o pracę jest podstawowym narzędziem prawnym kształtującym stosunek pracy. Jej forma, zakres oraz kwestie, które musi zawierać, nie jest ukształtowana jednolicie w poszczególnych krajach. W Stanach Zjednoczonych, gdzie obowiązuje system *common law*, czyli prawa precedensowego istnieje znaczna liberalizacja rynku pracy. Elastyczność przejawia się już w cechach umowy o pracę, która może być zawarta w dowolnej formie¹. Strony mogą zawrzeć umowę o pracę nie tylko w formie pisemnej, ale też elektronicznej czy ustnej². Pisemne umowy o pracę stosowane są dla stanowisk wyższego szczebla, np. kadry menedżerskiej³.

Zgodnie z chińskim prawem pracy, pracodawca i pracownik powinni zawrzeć umowę o pracę w formie pisemnej. Jej treść musi uregulować takie kwestie, jak: wynagrodzenie, zakres obowiązków, godziny pracy, czas trwania umowy, miejsce wykonywania pracy, jak też zasady rozwiązania umowy o pracę⁴. Prawo przewiduje okres karencji, który rozpoczyna się od pierwszego dnia pracy pracownika. W czasie jej trwania pracodawca powinien podpisać umowę o pracę – w przeciwnym razie pracodawca ma obowiązek wypłaty pracownikowi pensji w podwójnej wysokości⁵. Podwójna pensja przysługuje pracownikowi również, jeśli upłynął okres na jaki została zawarta umowa o pracę, nie została ona przedłużona, a pracownik nadal świadczy pracę po jej wygaśnięciu. Zmiany w umowie o pracę powinny być dokonane w formie pisemnej – przewidziano jednak, że zmiana

¹ P. Weiler, *Governing the Workplace. The Future of Labor and Employment Law*, Cambridge–London 1990, s. 1–300.

² J.R. Bellace, *The Future of Employee Representation in America: Enabling Freedom of Association in the Workplace in Changing Times Through Statutory Reform*, „Journal of Business Law” 5 (2002), nr 1, s. 1–32.

³ B. Aaron, *Comparative Labor Law. An Introduction*, New York 1985, s. 12.

⁴ S. Cooney, S. Biddulph, K. Li, i in., *Law and Fair Work in China*, London–New York 2013, s. 130.

⁵ Tamże.

umowy o pracę może być uczyniona w formie ustnej, jeśli zmiana ta jest faktycznie dokonywana przez okres dłuższy niż jeden miesiąc i nie narusza żadnego przepisu prawa, przepisu administracyjnego, polityki państwa, porządku publicznego lub dobrych obyczajów, a pracownik nie wniesie sprzeciwu w ciągu jednego miesiąca od zmiany.

W Niemczech przepisy przewidują zawieranie umów o pracę wyłącznie w formie pisemnej. Istnieje obowiązek zawarcia umowy przed rozpoczęciem świadczenia pracy przez pracownika⁶. Powinna ona zawierać takie informacje, jak: wynagrodzenie, wymiar urlopu, datę rozpoczęcia pracy, okres wypowiedzenia, miejsce pracy, opis stanowiska oraz wskazanie obowiązujących w pracy układów zbiorowych pracy. Okres próbny może trwać maksymalnie 6 miesięcy, a po tym okresie istnieje obowiązek zatrudnienia pracownika na czas nieokreślony⁷.

Prawo pracy w Polsce, zgodnie z przepisami Kodeksu pracy, również wymaga pisemnej umowy o pracę⁸. Przepisy przewidują trzy rodzaje umów o pracę – na okres próbny, na czas określony oraz na czas nieokreślony. Zwykle pierwszą umowę zawiera się na okres próbny – może ona trwać maksymalnie 3 miesiące, przy czym czas jej trwania jest powiązany z okresem, na jaki strony zamierzają zawrzeć kolejną umowę (art. 29 § 2 k.p.). Z tym samym pracownikiem pracodawca tylko raz może zawrzeć umowę o pracę na okres próbny, chyba że chodzi o świadczenie pracy innego rodzaju. Istnieją ograniczenia również w kwestii umów o pracę na czas określony – między tymi samymi stronami obowiązuje zasada maksymalnie 3 umów o pracę na czas określony, które muszą mieścić się w ramach limitu 33 miesięcy. Po tym czasie umowa o pracę z mocy prawa przekształca się w umowę

⁶ F. Rödl, *Reflexive Labour Law in the World Society*, Frankfurt am Main 2012, s. 55.

⁷ L. Mitrus, *Prawo pracy Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 34.

⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 2025 r., poz. 277 z późn. zm. [dalej: k.p.], art. 25 § 2.

o pracę na czas nieokreślony⁹. W umowie o pracę powinny zostać wskazane strony i ich dane identyfikacyjne, miejsce pracy, rodzaj pracy, jak też termin rozpoczęcia pracy oraz wynagrodzenie, jakie pracownik będzie otrzymywał. W praktyce zwykle w umowie o pracę wskazywana jest kwota brutto wynagrodzenia o pracę. Wynika to z faktu, że wynagrodzenie brutto stanowi podstawę do naliczania potrąceń publicznoprawnych, w tym składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczek na podatki, i jest bardziej przejrzyste dla pracodawcy i pracownika.

Rozwiązywanie umów o pracę

W Stanach Zjednoczonych pracodawca i pracownik mogą rozwiązać stosunek pracy w dowolnym momencie, bez podania przyczyny. Pracodawca może więc rozwiązać umowę z pracownikiem bez konieczności argumentowania, dlaczego nie chce dalej kontynuować jego zatrudnienia. Daje to elastyczność pracodawcom, ale jednocześnie osłabia bezpieczeństwo pracowników. Brak jasnych zasad związanych z rozwiązywaniem stosunku pracy oraz minimalnych standardów ochronnych może powodować u pracowników poczucie niepewności na rynku pracy. Przepisy ogólnokrajowe nie przewidują obowiązku wypłaty odprawy na rzecz zwalnianych pracowników. Z tego względu w Stanach Zjednoczonych odprawy są wypłacane wyłącznie w sytuacji, gdy określono to w umowie o pracę lub wewnętrznych regulacjach danego pracodawcy. Pakiety odpraw zwykle osiągają wysokość dwumiesięcznego wynagrodzenia. Brak obowiązkowych odpraw oraz łatwość rozwiązywania stosunku pracy sprawiają, że bezpieczeństwo prawne pracowników w Stanach Zjednoczonych jest na niskim poziomie¹⁰.

⁹ W. Sanetra, *Artykuł 25¹ § 2 i 3*, w: J. Iwulski, W. Sanetra, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2013. Lex el.

¹⁰ K.V.W. Stone, *Legal Protections for Atypical Employees: Employment Law*

Przepisy prawa pracy w Chinach przewidują prawo do odprawy w sytuacji, gdy dochodzi do rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niezwiązanych z pracownikiem, takich jak przyczyny ekonomiczne leżące po stronie pracodawcy. Odprawa wynosi zwykle wysokość miesięcznej pensji za każdy rok przepracowany u pracodawcy. Natomiast stosunek pracy może być rozwiązany z pracownikiem wyłącznie z ważnego powodu. Okres wypowiedzenia wynosi 3 dni w przypadku umowy o pracę na okres próbny oraz 30 dni w przypadku umowy na czas nieokreślony¹¹.

W Niemczech rozwiązanie umowy o pracę jest dozwolone tylko w określonych okolicznościach¹². Przepisy prawa przewidują specjalną ochronę stosunku pracy szczególnych kategorii pracowników, takich jak: kobiety w ciąży, chronieni działacze związkowi czy pracownicy niepełnosprawni. Wypowiedzenie umowy o pracę, aby było prawidłowo dokonane, musi być wręczone pracownikowi na piśmie i zawierać podpis osoby reprezentującej pracodawcę¹³. Prawo pracy przewiduje odprawy po zakończeniu stosunku pracy w przypadku gdy: umowa o pracę przewiduje odprawę, strony w trakcie stosunku pracy uzgodniły, że zostanie wypłacona odprawa, sąd rozwiązał stosunek pracy w zamian za wypłatę odprawy, jeśli stwierdził, że pomimo nieważności rozwiązania umowy, dalsze zatrudnienie byłoby niekorzystne zarówno dla pracodawcy, jak i pracownika, lub gdy odprawę przewidują przepisy wewnątrzzakładowe. Wysokość odprawy obliczana jest poprzez pomnożenie miesięcznego wynagrodzenia przez liczbę lat, jaką pracownik był zatrudniony, a następnie pomnożona przez współczynnik określany jako x^{14} . Współczynnik ten zależy od okoliczności danego rozwiązania

for Workers without Workplaces and Employees without Employers, „Berkeley Journal of Employment & Labor Law” 27 (2006), nr 2, s. 251–286.

¹¹ T. Zhang, *Labor Law in China*, Beijing 2011, s. 22–23.

¹² M. Weiss, *Industrial Relations and Labor Law in Germany*, Frankfurt am Main 2008, s. 76.

¹³ Tamże.

¹⁴ Tamże.

stosunku pracy, branży w jakiej działa pracodawca oraz regionu, w jakim pracownik ma miejsce zamieszkania¹⁵.

W Niemczech przepisy prawa pracy przewidują okres wypowiedzenia. W czasie zatrudnienia na okres próbny okres wypowiedzenia wynosi dwa tygodnie. Pracownik zatrudniony na czas nieokreślony ma okres wypowiedzenia wynoszący przynajmniej cztery tygodnie. Okres wypowiedzenia wydłuża się wraz z czasem pracy. Jeśli pracownik pracuje u danego pracodawcy piętnaście lat, to okres jego wypowiedzenia wynosi sześć miesięcy ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego. W przypadku gdy strony umowy o pracę zgodziły się wydłużyć okres wypowiedzenia lub takie uregulowanie wynika z przepisów wewnętrznych zakładowych, to obowiązują bardziej korzystne dla pracownika okresy wypowiedzenia. Sankcją nieważności obarczone jest skrócenie przez strony okresu wypowiedzenia¹⁶.

W Polsce okres wypowiedzenia zależy od typu umowy o pracę i stażu pracownika u danego pracodawcy. W przypadku umowy o pracę na okres próbny okres wypowiedzenia wynosi odpowiednio 3 dni robocze, tydzień albo 2 tygodnie¹⁷. W przypadku umów o pracę na czas określony i nieokreślony okres wypowiedzenia jest tożsamy i wynosi 2 tygodnie robocze, miesiąc albo trzy miesiące¹⁸. Strony nie mają możliwości skrócenia kodeksowych okresów wypowiedzenia¹⁹. Polskie prawo pracy przewiduje możliwość uzyskania odprawy dla pracowników zatrudnianych przez pracodawców, którzy zatrudniają powyżej 20 pracowników. Odprawa przysługuje w sytuacji, gdy rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem następuje z przyczyn niedotyczących pracownika, taką przyczyną jest likwidacja lub redukcja stanowiska pracy.

¹⁵ W. Däubler, *Arbeitsrecht*, wyd. 16, Frankfurt am Main 2018.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ M.T. Romer, *Artykuł 30*, w: *Prawo pracy. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2012. Lex el.

¹⁸ K. Jaśkowski, *Artykuł 30*, w: E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, Warszawa 2025. Lex el.

¹⁹ K. Stefański, *Artykuł 30*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, t. II: Art. 94–304(5), wyd. 6, red. K.W. Baran, Warszawa 2022. Lex el.

Godziny pracy

W Stanach Zjednoczonych prawo pracy nie nakłada maksymalnej liczby godzin pracy. Ustawodawstwo na poziomie stanowym może jednak przewidywać minimalną ilość wypoczynków zarówno w wymiarze dobowym, jak i tygodniowym. Zasadą jest, że pracownik pracujący dłużej niż cztery godziny dziennie uprawniony jest do przerwy trwającej dziesięć minut na każdą kolejną godzinę pracy²⁰. Taka zasada obowiązuje w stanie Kalifornia. Obowiązuje tam też trzydziestominutowa bezpłatna przerwa obiadowa po przepracowaniu pięciu godzin. Kolejna przerwa na posiłek przysługuje po przepracowaniu kolejnych pięciu godzin. Ponadto w stanie Kalifornia pracownik jest uprawniony do jednego dnia wolnego w siedmiodniowym tygodniu pracy, chyba że dobrowolnie zdecyduje się z niego zrezygnować. Z kolei w stanie Nowy Jork przerwa na posiłek zależy od branży, w której pracodawca zatrudnia pracowników, ale obowiązuje zasada, że pracownicy, którzy pracują powyżej sześciu godzin, a godziny ich pracy przypadają między godziną 23:00 a 02:00, mają prawo do trzydziestominutowej przerwy. Obowiązuje tam też zasada, że odpoczynki dobowe zależą od sektora, w którym działa pracodawca. Na przykład pracownicy fabryk muszą otrzymywać jeden dzień wolny w siedmiodniowym tygodniu pracy, z czego nie mogą zrezygnować. W stanie Illinois pracownik musi mieć zapewnioną dwudziestominutową bezpłatną przerwę na spożycie posiłku, jeśli pracuje powyżej siedmiu godzin. Pracownik w każdym tygodniu powinien mieć zapewniony dwudziestoczerogodzinny odpoczynek, którego nie można podzielić na części. Natomiast w stanie Minnesota pracodawca musi zapewnić pracownikowi wystarczająco czasu, aby też mógł skorzystać z toalety na każde cztery godziny. Przepisy przewidują przerwę na posiłek dla osób, które pracują nieprzerwanie przynajmniej

²⁰ C. Estlund, *Regoverning the Workplace. From Self-Regulation to Co-Regulation*, New Haven–London 2010, s. 1–280.

osiem godzin, przy czym nie jest określony minimalny czas trwania przerwy²¹.

W Chinach tygodniowy wymiar czasu pracy wynosi osiem godzin na dobę w przeciętnym tygodniu pracy. Możliwe są trzy systemy czasu pracy dla pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy²². W podstawowym systemie czasu pracy przynajmniej jeden dzień w tygodniu pracownik musi mieć wolny od pracy. Pracownicy mają też możliwość wnioskowania o elastyczny rozkład czasu pracy. Elastyczny i równoważny system czasu pracy może być stosowany dla pracowników, którzy nie są w stanie wykonać swoich obowiązków w stałym systemie godzin²³. Dla pracowników świadczących pracę w elastycznym systemie czasu pracy przepisy prawa pracy nie określają limitu godzin pracy, ale nakładają na pracodawcę obowiązek zapewnienia pracownikowi dobowych odpoczynków, które wynoszą jedenaście godzin na dobę²⁴.

W Niemczech dni robocze liczone są od poniedziałku do soboty. Godziny pracy nie powinny przekroczyć ośmiu godzin na dzień²⁵. Dzienna liczba godzin pracy może być przedłużona do dziesięciu, o ile zachowana jest tygodniowa norma czasu pracy i nie przekracza ona czterdziestu ośmiu godzin pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, i takie rozwiązanie może być stosowane przez maksymalnie sześć miesięcy. Jedynie pracownicy sektora usług (wliczając w tym pracowników opieki zdrowotnej oraz służb publicznych) mogą pracować w niedzielę i święta państwowe. W przypadku pracy w niedzielę pracownik musi mieć zrekompensowaną pracę dniem wolnym w terminie

²¹ B. Sachs, *Despite Preemption: Making Labor Law in Cities and States*, „Harvard Law Review” 124 (2011), s. 1153–1224.

²² T. Zhang, *Labor Law in China*, s. 53.

²³ G. Liu, *China's Labour Law Reform. From Protection to Marketization*, Singapore 2020, s. 120.

²⁴ Y. Wang, *Labor Law in China. Progress and Challenges*, Beijing 2015, s. 220.

²⁵ M. Weiss, M. Schmidt, *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, The Hague–London–Boston 2008, s. 120.

dwóch tygodni²⁶. Ta sama zasada stosuje się do pracy w święta państwowe. Pracownicy, którzy pracują przynajmniej sześć godzin danego dnia, mają prawo do trzydziestominutowej przerwy, która może być podzielona na dwie krótsze przerwy²⁷. Pracownicy, którzy pracują przynajmniej dziewięć godzin dziennie, są uprawnieni do czterdziestopięciominutowej przerwy po sześciu godzinach pracy. Pomiędzy zakończeniem pracy danego dnia, a rozpoczęciem pracy kolejnego powinno być zachowane dwanaście godzin nieprzerwanego odpoczynku²⁸.

W Polsce czas pracy nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę i przeciętnie czterdziestu godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym²⁹. Co do zasady okres rozliczeniowy nie powinien przekraczać 4 miesięcy³⁰. Okres rozliczeniowy może być przedłużony maksymalnie do dwunastu miesięcy, jeśli pracodawca wykaże, że są ku temu uzasadnione obiektywne przesłanki lub te dotyczące organizacji pracy³¹. Czas pracy pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy nie może przekraczać czterdziestu ośmiu godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym, z wyłączeniem kadry zarządzającej. Pracownik jest uprawniony do przynajmniej jedenastu godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego w każdej dobie³².

Kodeks pracy określa też minimalny tygodniowy odpoczynek od pracy – pracownik musi mieć przynajmniej trzydzieści pięć godzin nieprzerwanego odpoczynku, który zawiera w so-

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ Ł.A. Majewski, *Artykuł 129*, w: T. Niedziński, Ł.A. Majewski, *Kodeks pracy. Wybór orzecznictwa. Komentarz orzeczniczy*, Warszawa 2015. Lex el.

³⁰ K. Rączka, *Artykuł 129*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 9, red. Z. Salwa, Warszawa 2008. Lex el.

³¹ K. Rączka, *Artykuł 129*, w: M. Gersdorf, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, i in., *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2024. Lex el.

³² Ł. Pisarczyk, *Artykuł 133*, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 7, red. L. Florek, Warszawa 2017. Lex el.

bie co najmniej jedenaście godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego. Pracownik, którego dobowy wymiar czasu pracy wynosi co najmniej sześć godzin, jest uprawniony do przerwy w wymiarze przynajmniej piętnastu minut, a jeśli jego czas pracy jest dłuży niż dziewięć godzin, to przysługuje mu kolejna przerwa w wymiarze przynajmniej piętnastu minut. Przerwy te są wliczane do czasu pracy pracownika³³.

Zakończenie

Podsumowując, prawo pracy w Niemczech zapewnia najlepsze warunki pracy z perspektywy pracownika, gdyż oferuje silne bezpieczeństwo stosunku pracy, kompleksowe zabezpieczenie społeczne oraz korzystne zasady norm czasu pracy. Systemy prawa pracy obowiązujące w Chinach i w Polsce również oferują ochronę praw pracownika, ale brakuje im rozwiązań związanych z ochroną stosunku pracy. Stany Zjednoczone oferują najmniejszą ochronę dla pracowników.

Bibliografia

Źródła prawa

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 2025 r., poz. 277 z późn. zm.

Literatura

Aaron B., *Comparative Labor Law. An Introduction*, New York 1985.
Bellace J.R., *The Future of Employee Representation in America: Enabling Freedom of Association in the Workplace in Changing Times Through Statutory Reform*, „Journal of Business Law” 5 (2002), nr 1, s. 1–32.

³³ K. Rączka, *Artykuł 134*, w: M. Gersdorf, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, i in., *Kodeks pracy. Komentarz*.

- Cooney S., Biddulph S., Li K., i in., *Law and Fair Work in China*, London–New York 2013.
- Däubler W., *Arbeitsrecht*, wyd. 16, Frankfurt am Main 2018.
- Estlund C., *Regoverning the Workplace. From Self-Regulation to Co-Regulation*, New Haven–London 2010.
- Jaśkowski K., Artykuł 30, w: E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, Warszawa 2025. Lex el.
- Liu G., *China's Labour Law Reform. From Protection to Marketization*, Singapore 2020.
- Majewski Ł.A., Artykuł 129, w: T. Niedziński, Ł.A. Majewski, *Kodeks pracy. Wybór orzecznictwa. Komentarz orzeczniczy*, Warszawa 2015. Lex el.
- Mitrus L., *Prawo pracy Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Pisarczyk Ł., Artykuł 133, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 7, red. L. Florek, Warszawa 2017. Lex el.
- Rączka K., Artykuł 129, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 9, red. Z. Salwa, Warszawa 2008. Lex el.
- Rączka K., Artykuł 129, w: M. Gersdorf, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, i in., *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2024. Lex el.
- Rączka K., Artykuł 134, w: M. Gersdorf, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, i in., *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2024. Lex el.
- Rödl F., *Reflexive Labour Law in the World Society*, Frankfurt am Main 2012.
- Romer M.T., Artykuł 30, w: *Prawo pracy. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2012. Lex el.
- Sachs B., *Despite Preemption: Making Labor Law in Cities and States*, „Harvard Law Review” 124 (2011), s. 1153–1224.
- Sanetra W., Artykuł 25, w: J. Iwulski, W. Sanetra, *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2013. Lex el.
- Stefański K., Artykuł 30, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, t. II: Art. 94–304(5), wyd. 6, red. K.W. Baran, Warszawa 2022. Lex el.
- Stone K.V.W., *Legal Protections for Atypical Employees: Employment Law for Workers without Workplaces and Employees without Employers*, „Berkeley Journal of Employment & Labor Law” 27 (2006), nr 2, s. 251–286.
- Wang Y., *Labor Law in China. Progress and Challenges*, Beijing 2015.
- Weiler P., *Governing the Workplace. The Future of Labor and Employment Law*, Cambridge–London 1990.
- Weiss M., *Industrial Relations and Labor Law in Germany*, Frankfurt am Main 2008.

Weiss M., Schmidt M., *Labour Law and Industrial Relations in Germany*,
The Hague–London–Boston 2008.

Zhang T., *Labor Law in China*, Beijing 2011.

Mateusz Ulański*

Compulsory Military Service in Poland, Germany, and Israel – a Comparative Analysis of Legal Foundations, the Nature of the Obligation, and Implementation Models

Zasadnicza służba wojskowa w Polsce,
Niemczech i Izraelu – analiza porównawcza
podstaw prawnych, charakteru obowiązku
i modeli implementacji

Abstract

The chapter compares the models of compulsory military service in Poland, Germany, and Israel, analyzing their legal foundations, the nature of the obligation, and their model classification. It is indicated that Poland has adopted a voluntary service model with the possibility of reactivating the obligation in exceptional situations, Germany maintains a suspended conscription model, while Israel implements a universal, mandatory military service model that includes gender equality. The author emphasizes that the voluntary model in Poland allows citizens to develop defense-related skills while structurally pre-

* Mateusz Ulański, Nicolaus Copernicus Superior School in Warsaw, Poland; e-mail: mateusz.ulanski@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-1217-8837>.

paring the state for a potential return to mandatory conscription. In light of current geopolitical tensions, the Israeli model, based on a permanent civic obligation and a reserve system, appears to be the most effective in building the state's defense potential.

Keywords

compulsory military service, conscription systems, defence readiness, legal frameworks, civic duty, military policy, service models

Abstrakt

Rozdział porównuje modele zasadniczej służby wojskowej w Polsce, Niemczech i Izraelu, analizując ich podstawy prawne, charakter a także modelową kwalifikację. Wskazano, że Polska przyjęła model służby dobrowolnej z możliwością reaktywacji obowiązku w sytuacjach nadzwyczajnych, Niemcy utrzymują zawieszony model poboru, natomiast Izrael realizuje powszechny, obligatoryjny model służby wojskowej z uwzględnieniem równości płci. Autor podkreśla, że dobrowolny model w Polsce pozwala obywatelom rozwijać umiejętności obronne oraz przygotowuje strukturalnie państwo na ewentualny powrót do obowiązkowego poboru. W świetle współczesnych napięć geopolitycznych model izraelski, oparty na stałym obowiązku obywatelskim oraz systemie rezerw, wydaje się najskuteczniejszy w budowaniu potencjału obronnego państwa.

Słowa kluczowe

zasadnicza służba wojskowa, systemy poboru, gotowość obronna, ramy prawne, obowiązek obywatelski, polityka obronna, modele służby

Introduction

As a rule, we can encounter constitutional frameworks in which an individual participating in the structure of the state is, in a certain sense, obliged to acquire specific skills. These skills, in the event of a general threat to the existence of the state, should

theoretically enable the individual to fulfill their duty to defend the state. It appears at least logically sound to assert that a state composed of individuals who possess basic knowledge of the functioning of the Armed Forces, as well as a certain length of service (which generally increases the level of training), thereby enhances its capacity to conduct defensive operations.

Thus, in the relationship between rights and obligations at the constitutional level, various solutions may arise that determine how these relationships between individuals and the Armed Forces of a given state are constructed. In the Republic of Poland, the well-known mechanism for supplementing defense needs is compulsory military service. The aim of this paper is to analyze three frameworks (Poland, Germany, and Israel) related to the performance of compulsory military service by citizens, taking into account the practical aspects of these systems, as well as to evaluate which model appears to be the most effective – assuming that, in a general sense, such compulsory service is intentionally designed to equip citizens with a set of necessary and basic skills useful in the event of the need to defend the state.

Poland – The voluntary-reactivable model

At the end of 2009, a decision was made to suspend compulsory military service. This decision was justified by arguments such as the nature of the modern battlefield, the general state of relative peace, and an overarching strategy to base national security on a professional army supported by allied forces.¹ As a rule, compulsory military service in the sense of legal obligation is not currently in effect. The legal foundation for the current general model of military service in Poland is the Act on

¹ W. Otwinowski, *Aspekt ekonomiczny armii zawodowej w Siłach Zbrojnych RP*, "Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa" no. 3 (2009), pp. 104–109.

the Defense of the Homeland.² This act provides a framework for voluntary and professional military service, while formally preserving the possibility of reintroducing compulsory service without explicitly implementing it – thus maintaining the potential for its reinstatement. It may be reintroduced in the event of mobilization or wartime under separate provisions, or even in peacetime through a new legislative act (Article 135).

The act defines the universal duty of defense as the obligation of every citizen of the Republic of Poland, thereby continuing the constitutional legal framework established under the previous Act on the Universal Duty to Defend the Republic of Poland.³ However, this duty is currently realized solely through non-compulsory forms of service. Therefore, key significance lies in the regulations concerning voluntary compulsory military service, which now constitute a new model of executing this form of military obligation. The introduction of voluntariness is undoubtedly an effective method of supplementing the needs of the Polish Armed Forces, while also enabling citizens to develop skills necessary to fulfill their constitutional duty to defend the homeland.⁴ This represents the exercise of a citizen's right to perform their constitutional duty of national defense.

This model also introduces benefits aimed at increasing interest in voluntary service. It is worth noting that completion of voluntary basic service also supplements the reserve forces, thereby expanding the overall potential structure of the Armed Forces both in terms of records and organization. This, at least theoretically, enhances the state's overall defense capabilities.⁵

² Act of 11 March 2022 on the Defence of the Homeland, Journal of Laws of 2022, item 655.

³ Act of 21 November 1967 on the Universal Duty to Defend the Republic of Poland, Journal of Laws of 1967, No. 44, item 220.

⁴ K. Bieńkowski, *Ustawa o obronie Ojczyzny – zmiany w prawie wprowadzone po rosyjskiej inwazji na Ukrainę*. "Studia i Materiały Centralnej Biblioteki Wojskowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego" no. 2 (18) 2022, p. 169.

⁵ K. Piotrkowski, M. Nowak, *Specyfika pozyskiwania i utrzymania kapitału ludzkiego w organizacji zhierarchizowanej w zmiennym środowisku bezpieczeństwa*.

Moreover, the introduction of voluntariness in the area of basic military service provides the state with an opportunity to prepare organizationally and logistically for the potential reactivation of compulsory service. Thus, this approach not only enables the fulfillment of the constitutional right to develop individual readiness for national defense but also strengthens the state's broader capacity to implement a compulsory model if necessary.

Germany – the suspended conscription model

As a general rule, compulsory military service in Germany (*Wehrpflicht*) was introduced as early as 1956. This development was closely linked to the Cold War era and to the Federal Republic of Germany's membership in NATO. Military service became a crucial element of the FRG's security system and formed the foundation of a mass territorial defense model. Men were conscripted for 15 months, later reduced to 9 months of mandatory service in the Bundeswehr. However, following the end of the Cold War and the subsequent strategic reorientation of the Bundeswehr, the necessity of maintaining mass conscription began to be questioned. In 2011, by decision of the Minister of Defense, Karl-Theodor zu Guttenberg, compulsory military service was suspended—but not abolished. This creates a similarity in the implementation model to that of Poland in 2009. This means that conscription still formally exists but is not enforced in practice. The justification for this suspension was the limited nature of military threats and the need to modernize the armed forces.⁶ This rationale is nearly identical to the one behind Po-

stwa na przykładzie Sił Zbrojnych RP, "Nowoczesne Systemy Zarządzania" 18 (2023), no. 2, p. 27–46.

⁶ P. Gesley, *60 Year Anniversary of the German Compulsory Military Service Act*, Library of Congress, <https://blogs.loc.gov/law/2016/07/60-year-anniversary-of-the-german-compulsory-military-service-act/> [accessed: 01.06.2025].

land's model. The *ratio legis* is therefore directly related to technological changes that have transformed the nature of military operations and the conduct of warfare.

Currently, the duty of national defense in Germany is regulated by the Military Service Act (*Wehrpflichtgesetz*, WPflG⁷) and Article 12a of the Basic Law (*Grundgesetz*, GG⁸). According to § 1 of the WPflG, all male German citizens are subject to military service from the age of 18. However, under the 2011 amendment (§ 2 WPflG), this obligation has been suspended in peacetime. This means that in practice it is not enforced, though it may be reinstated by a decision of the Bundestag in the event of a declared state of tension or defense. Article 12a GG stipulates that men may be required to serve in the armed forces, border police, or civil defense organizations. Additionally, individuals who refuse military service on grounds of conscience may be required to perform alternative civilian service. In the event of a state of defense, women aged 18 to 55 may be required to provide services in the healthcare system or military hospitals, although they cannot be compelled to serve in armed combat roles.⁹ Therefore, the general model of universal military service in Germany remains suspended.

⁷ Wehrpflichtgesetz vom 21. März 1956 (BGBl. I S. 651), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 678).

⁸ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, BGBl. I 1949 S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

⁹ Bundestag, *Kurzinformation: On a National Mandatory Military Service*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/935156/7bee4f1dc83f4a24a5e80b1cc4d301a1/WD-2-087-22_EN-pdf.pdf [accessed: 01.06.2025].

Israel – the universal military service model

As a general rule, the obligation of military service in Israel is governed by the Defense Service Law,¹⁰ which replaced the previous act from 1949. According to this law, all Israeli citizens – both men and women – are required to serve in the military upon reaching the age of 18, with certain exceptions.¹¹ The law sets the minimum length of service at 30 months for men and 24 months for women. After completing regular military service, citizens are obligated to serve in the reserves until a specified age, which may vary depending on the role and operational needs of the Israel Defense Forces (IDF).¹² Exemptions from military service apply, among others, to pregnant women and women who have become mothers – regardless of whether the pregnancy began before or after receiving a draft notice. The exemption also applies in cases of adoption. Women may also apply for exemption on religious grounds or if they are married before the start of service. In practice, around 35–40% of women do not serve for various formal or medical reasons. The service of women in the Israeli military is closely tied to the 1951 Women's Equal Rights Law, which stipulates that a woman performing military service shall have the same rights as a man.¹³

Unlike the Basic Law of the Republic of Poland, Israel's Basic Law does not explicitly impose a duty to defend the homeland. Instead, Article 4 simply refers to the obligation of military service and conscription, which is to be defined by statutory law.¹⁴

¹⁰ *Israeli Defense Service Law (1986)*, Jewish Virtual Library, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/israel-defense-service-law-1986> [accessed: 01.06.2025].

¹¹ P. Zawada, *Kobiety w Armii Izraelskiej*, in: *Kobiety w przestrzeni społeczno-politycznej. Wybrane zagadnienia*, ed. M. Kumelska, W.T. Modzelewski, P. Schmidt, Olsztyn 2017, pp. 62–75.

¹² *Ibid.*, pp. 65–75.

¹³ *Ibid.*, pp. 64–75.

¹⁴ Basic Law of the State of Israel, enacted in 1976, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/izrael-7.html> [accessed: 18.04.2022].

Nevertheless, it should be noted that the obligation of military service is directly stated in the law, and the inherent nature of such service implies a duty of defense. In practice, the implementation of this principle is intentionally oriented toward defense processes. This model allows citizens to acquire specific, practical skills that may also prove useful beyond military contexts.

Additionally, the gender equality embedded in military service represents a progressive solution that significantly promotes gender equity and helps to eliminate stereotypes portraying men as the sole bearers of defense responsibilities.

Comparative analysis

The common point of the examined models is the general existence of compulsory military service. As a rule, each model assumes a defined framework for its operation. Unlike the Polish and German models, the Israeli model is not dependent on specific circumstances and has a universally binding character. The constitutional and statutory legislation in this area is therefore intentionally oriented toward universality, which, in turn, translates into a defined obligation for citizens. This structure supports a general increase in the country's defense potential in terms of personnel records and manpower. Additionally, compulsory reserve service helps maintain the citizens' competency and readiness in this field.

In principle, the Polish and German models – due to the suspension of compulsory military service – remained relatively similar in terms of their operational status for a certain period. Moreover, the suspension in both cases was based on a similar *ratio legis*. It can be reasonably assumed that the rationale in both instances stemmed from a relatively similar geopolitical situation. However, the Polish model has since evolved and been

expanded to include a voluntary element. As such, this structure enhances the state's capacity to guarantee the citizen's right to fulfill their constitutional duty to defend the homeland.

Considering the current geopolitical context, it seems reasonable to state that Germany and Poland should, in principle, base their present models of military service on universality – especially given the statutory permissibility of implementing such a model. In this respect, Poland has taken appropriate steps to prepare for the introduction of a universal model by establishing structural readiness through the implementation of voluntary basic military service. From the perspective of a state that, in principle, seeks to preserve its existence, the Israeli model appears to be the most effective. Its legally enshrined universality of service significantly enhances national defense capabilities, thus fulfilling the fundamental objectives and functions of the state.¹⁵ Accordingly, it should be emphasized that both Poland and Germany ought to consider utilizing their statutory capacities to build the defense potential of their citizens.

Conclusion

The models presented illustrate various approaches to conducting defense policy through mechanisms aimed at intellectually preparing citizens for the potential necessity of participating in defense-related activities. In principle, the question of universality stems from a specific and justified state of affairs, which appears to be shaped by a country's geopolitical position and its relations with other states. The dynamics of inter-state relations are complex enough that the potential reactivation of

¹⁵ See: R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, transl. A. Mielczarek, Warszawa 1995, p. 19; quote from: M. Serowaniec, W. Włoch, *Kategoria bezpieczeństwa w ujęciu prawnofilozoficznym*, "Studia Iuridica Toruniensia" XVIII (2016), p. 169.

compulsory military service may become a prolonged process – one that would not favor national defense readiness.

Therefore, in order to ensure the state's defense potential and to uphold citizens' right to fulfill the constitutional duty of defending the homeland, it would be advisable to adopt a model based on universal compulsory military service. This could, in turn, significantly increase the state's available human resources. For this reason, it is worth emphasizing that the Israeli model – which additionally incorporates gender equality with certain exceptions – is an effective framework for defense policy intentionally directed at maintaining a high level of national defense capability.

Bibliography

Sources of law

Act of 11 March 2022 on the Defence of the Homeland, Journal of Laws of 2022, item 655.

Act of 21 November 1967 on the Universal Duty to Defend the Republic of Poland, Journal of Laws of 1967, No. 44, item 220.

Basic Law of the State of Israel, enacted in 1976, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/izrael-7.html> [accessed: 18.04.2022].

Bundestag, *Kurzinformation: On a National Mandatory Military Service*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/935156/7bee4f1dc83f4a24a5e80b1cc4d301a1/WD-2-087-22_EN-pdf.pdf [accessed: 01.06.2025].

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. I 1949 S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

Israeli Defense Service Law (1986), Jewish Virtual Library, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/israel-defense-service-law-1986> [accessed: 01.06.2025].

Wehrpflichtgesetz vom 21. März 1956 (BGBl. I S. 651), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 678).

Literature

- Aron R., *Pokój i wojna między narodami*, transl. A. Mielczarek, Warszawa 1995.
- Bieńkowski K., *Ustawa o obronie Ojczyzny – zmiany w prawie wprowadzone po rosyjskiej inwazji na Ukrainę*. "Studia i Materiały Centralnej Biblioteki Wojskowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego" no. 2 (18) 2022, pp. 161–179.
- Gesley P., *60 Year Anniversary of the German Compulsory Military Service Act*, Library of Congress, <https://blogs.loc.gov/law/2016/07/60-year-anniversary-of-the-german-compulsory-military-service-act/> [accessed: 01.06.2025].
- Otwinowski W., *Aspekt ekonomiczny armii zawodowej w Siłach Zbrojnych RP*, "Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa" no. 3 (2009), pp. 104–109.
- Piotrkowski K., Nowak M., *Specyfika pozyskiwania i utrzymania kapitału ludzkiego w organizacji zhierarchizowanej w zmiennym środowisku bezpieczeństwa na przykładzie Sił Zbrojnych RP*, "Nowoczesne Systemy Zarządzania" 18 (2023), nr 2, s. 27–46.
- Serowaniec M., Włoch W., *Kategoria bezpieczeństwa w ujęciu prawnofilozoficznym*, "Studia Iuridica Toruniensia" XVIII (2016), pp. 161–181.
- Zawada P., *Kobiety w Armii Izraelskiej*, in: *Kobiety w przestrzeni społeczno-politycznej. Wybrane zagadnienia*, ed. M. Kumelska, W.T. Modzelewski, P. Schmidt, Olsztyn 2017, pp. 62–75.

Krzysztof J. Woźniak*

Wybrane refleksje polskich normatywistów okresu międzywojennego nad normą prawną

Selected Reflections
of Polish Normativists of the Interwar Period
on Legal Norm

Abstrakt

Celem artykułu jest przedstawienie kilku istotnych poglądów w zakresie filozofii i teorii prawa głoszonych przez polskich normatywistów okresu międzywojennego na temat normy prawnej. Norma prawna stanowi jedno z najważniejszych pojęć nauki prawa, z jej konstrukcji korzystają działy dogmatycznych nauk prawnych, a także jest ona szeroko obecna w praktycznym dyskursie zawodowych prawników. Jednak powszechność stosowania tego pojęcia nie przekłada się na jednoznaczne jej rozumienie, a spory i dyskusje w kwestii jej definicji i istoty pozostają nadal żywe, zajmując szczególne miejsce w obszarze zainteresowań badawczych teorii prawa.

We współczesnej polskiej teorii prawa widoczny jest istotny wpływ poglądów Hansa Kelsena, twórcy normatywizmu, w odmianie nazywanej w literaturze soft-kelsenizmem. Kierunek w filozofii i teorii prawa

* Krzysztof J. Woźniak, Szkoła Główna Mikołaja Kopernika w Warszawie, Polska; e-mail: kwozniak@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0000-1905-9182>.

określany przez swego twórcę „czystą teorią prawa” wziął swoją nazwę od centralnego punktu dociekań, jaką jest norma prawna. Już niedługo po powstaniu w początkach XX w. normatywizm stał się zagadnieniem szeroko dyskutowanym w polskiej myśli prawnej i miał wpływ na kształtowanie się pojęcia normy prawnej w innych poglądach teoretycznoprawnych. Miał on także swoich polskich przedstawicieli, m.in. Władysława Leopolda Jaworskiego, Szymona Rundsteina, Stanisława Drukosa (Druszkowskiego), Macieja Starzewskiego oraz Eugeniusza Bautrę, którzy nie tylko przyjmowali za własne poglądy Hansa Kelsena, ale także je rozwijali w pewnych aspektach, zaś niektórzy z nich tworzyli własne koncepcje, co razem stanowi cenny wkład w dorobek polskiej międzywojennej filozofii i teorii prawa. Pomimo tego wpływ ich myśli współcześnie nie jest tak istotny jak poglądów Hansa Kelsena, pozostając obiektem zainteresowań nauk historycznoprawnych. Dlatego zasadnym jest przypomnieć niektóre refleksje polskich przedstawicieli myśli normatywistycznej okresu międzywojennego, aby umożliwić udzielenie odpowiedzi, czy teoria prawa powinna sięgać do tej myśli w namyśle nad normą prawną.

Słowa kluczowe

normatywizm, norma prawna, filozofia prawa, teoria prawa, historia doktryn politycznych i prawnych

Abstract

The purpose of this article is to present some important views in the philosophy and theory of law expressed by Polish normativists of the interwar period on the legal norm. The legal norm is one of the most important concepts of the science of law, its construction is used by the dogmatic divisions of legal sciences, and it is also widely present in the practical discourse of professional lawyers. However, the widespread use of the concept does not translate into an unambiguous understanding of it, and disputes and debates over its definition and essence remain lively, occupying a special place in the research interests of legal theory.

In modern Polish legal theory is visible a significant influence of the views of Hans Kelsen, the founder of normativism, of the variety

referred to in the literature as soft-Kelsenism. The direction in the philosophy and theory of law referred to by its founder as “pure legal theory” took its name from the central point of inquiry, which is the legal norm. Already shortly after its inception in the early twentieth century, normativism became an issue widely discussed in Polish legal thought and influenced the formation of the concept of the legal norm in other theoretical and legal views. It also had its Polish representatives, e.g. Władysław Leopold Jaworski, Szymon Rundstein, Stanisław Druks (Druszkowski), Maciej Starzewski and Eugeniusz Bautro, who not only adopted Hans Kelsen’s views as their own, but also developed them in certain aspects, while some of them created their own concepts, which together constitute a valuable contribution to the output of Polish interwar philosophy and theory of law. Despite this, the influence of their thought today is not as significant as that of Hans Kelsen’s views, remaining an object of interest for legal-historical sciences. Therefore, it is reasonable to recall some reflections of Polish representatives of normative thought of the interwar period to make it possible to answer whether the theory of law should draw on this thought in its reflection on the legal norm.

Keywords

normativism, legal norm, philosophy of law, legal theory, history of political and legal doctrines

Wprowadzenie

Hans Kelsen i jego poglądy są dobrze znane polskiej nauce prawa, odegrały one istotny wpływ na polską powojenną myśl prawną, w odmianie nazwanej przez M. Zirk-Sadowskiego soft-kelsenizmem¹. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej myśl normatywistyczną Hansa Kelsena przedstawiano w każdym podręczniku do teorii prawa (ówcześnie nazywanej teo-

¹ M. Zalewska, *Problem zarachowania w normatywizmie Hansa Kelsena*, Łódź 2014, s. 9.

rią państwa i prawa), a austriacki prawnik miał w PRL swoich polskich „kontynuatorów”². Atrakcyjność tego kierunku teoretycznoprawnego można tłumaczyć faktem, że normatywizm – czysta teoria prawa posługuje się metodą wyłącznie prawniczą, określając jako przedmiot nauki prawa normę prawną i nie korzystając w jej analizie z metod innych nauk, co umożliwia wyróżnienie się prawa wśród pozostałych nauk społecznych. Niektóre poglądy normatywistyczne nie przyjęły się w polskich warunkach, te bardziej filozoficzne, jak podział na sferę bytu i sferę powinności, czy bardziej praktyczne, jak choćby zaprzeczenie podziału na akty tworzenia norm prawnych (np. ustawa) i akty stosowania norm prawnych (np. wyrok), który to podział Kelsen odrzucał, bo uznawał je za akty tworzenia normy prawnej, gdyż stosowanie prawa było dla niego jedynie procesem tworzenia norm indywidualnych i konkretnych na podstawie norm ogólnych i abstrakcyjnych³. Szczególną rolę w popularyzacji poglądów Hansa Kelsena odegrali Kazimierz Opalek i Jerzy Wróblewski, ten drugi przybliżył je czytelnikom w krytykach stanowiska teoretycznoprawnego austriackiego prawnika z pozycji marksistowskich⁴.

Jednak polska recepcja normatywizmu rozpoczęła się już w okresie międzywojennym i nie polegała wyłącznie na przekazywaniu poglądów Hansa Kelsena, ale była ona krytyczna,

² A. Bosiacki wymienia jako kontynuatorów myśli Kelsena pod pewnymi względami Czesława Znamierowskiego, Jerzego Landego, Stefana Rozmaryna, Stanisława Ehrlicha, Jerzego Wróblewskiego. Zob. A. Bosiacki, *Wstęp*, w: H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, tłum. R. Szubert, red. naukowa i wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2014, s. 39–40. O poglądach polskich teoretyków prawa okresu PRL i ich relacji z normatywizmem zob. więcej R. Wójcik, *Czysta teoria Hansa Kelsena a współczesne prawnoustwotwórczość polskie – wybrane zagadnienia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 3 (1982), s. 71–82.

³ H. Izdebski, *Hans Kelsen a współczesność prawnoustwotwórczości*, w: *Normatywizm Hansa Kelsena a współczesna nauka prawa*, red. A. Bosiacki, Warszawa 2017, s. 24–25.

⁴ J. Wróblewski, *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955; J. Wróblewski, *Zarys krytyki normatywizmu Hansa Kelsena*, „Państwo i Prawo” nr 6 (1955), s. 859–881.

a także twórcza. Swoje własne koncepcje oparte na myśli Kelsena stworzyli krakowski profesor prawa i polityk Władysław Leopold Jaworski oraz badacz szeregu dziedzin prawa i pracownik Ministerstwa Spraw Zagranicznych – adwokat Szymon Rundstein, którym Jerzy Wróblewski na kartach swojej krytyki normatywizmu poświęcił kilka stron⁵. Polskimi przedstawicielami normatywizmu okresu międzywojennego są przede wszystkim wspomniani już Władysław Leopold Jaworski oraz Szymon Rundstein, a także adwokat Stanisław Druks (Druszkowski) oraz lwowski sędzia i pracownik naukowy Eugeniusz Bautro⁶. Do tego grona należy także zaliczyć profesora prawa państwowego i międzynarodowego Uniwersytetu Jagiellońskiego – Macieja Starzewskiego⁷. Omawiając polskich normatywistów okresu międzywojennego A. Stępkowski stwierdził, że ten kierunek teoretycznoprawny oddziaływał „zwłaszcza na teoretyzujących praktyków, dla których normatywistyczna konsekwencja w posługiwaniu się metodą formalno-dogmatyczną czyniła czystą naukę prawa niewątpliwie atrakcyjną”⁸. Rzeczywiście większość przedstawicieli polskiej czystej nauki prawa była także praktykami prawa, jednak ten fakt nie powinien wpływać negatywnie na ocenę ich dorobku. Zwłaszcza że teksty polskich normatywistów nie stanowią uogólnień pojedynczych doświadczeń z zakresu praktyki prawnej, ale stano-

⁵ J. Wróblewski, *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, s. 300–305; J. Wróblewski, *Zarys krytyki normatywizmu Hansa Kelsena*, s. 881.

⁶ S. Czepita, *Koncepcje teoretycznoprawne w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo-Prawno-Historyczne” XXXII (1980), z. 2, s. 130–133; K. Opałek, *Normatywizm w Polsce*, „Krakowskie Studia Prawnicze” XXII (1989), s. 6–10.

⁷ K. Grzybowski, *Siedemdziesiąt lat nauki prawa państwowego*, w: *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. M. Patkaniowski, Kraków 1964, s. 337–347; B. Szlachta, *Maciej Starzewski jako normatywista*, w: M. Starzewski, *Demokracja i totalizm. Wybór pism*, wybór i oprac. J. Kloczkowski, ze wstępem B. Szlachty, Kraków 2012, s. VII–XXVIII.

⁸ A. Stępkowski, *Rozdział II. Polska myśl prawna i prawnicza*, w: *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska, Warszawa 2013, s. 66.

wią zwarte teksty naukowe, podejmujące wielokrotnie złożone problemy teoretycznoprawne. Szczególnym ich zainteresowaniem cieszyło się centralne pojęcie normatywizmu, a także nauki prawa, czyli norma prawna.

Norma prawna stanowi nadal jedno z najważniejszych pojęć teorii prawa. Nie istnieje jedna dominująca koncepcja określająca kształt pojęcia normy prawnej. Współcześnie jej istota jest przedmiotem sporu naukowego, a jej rozumienie jest różne i zależy od poglądów konkretnego teoretyka na prawo, często stanowiąc najistotniejszą część tych poglądów⁹. Zatem jako interesujące jawi się przypomnienie stanowisk kilku polskich normatywistów okresu międzywojennego w dyskusjach nad normą prawną, aby zweryfikować, czy współczesna teoria prawa nawiązuje w jakimś stopniu do tej myśli, a także, czy może ona korzystać z niej celem lepszego zrozumienia swoich kluczowych pojęć.

Norma prawna we współczesnym prawoznawstwie

W celu odpowiedniego osadzenia myśli polskich normatywistów okresu międzywojennego w relacji do współczesnego prawoznawstwa należy przytoczyć kilka elementarnych informacji o normie prawnej. Norma w prawoznawstwie to termin odnoszący się do norm zachowania. Norma postępowania oznacza wyrażenie danego języka, które określonym adresatom normy nakazuje albo zakazuje dane zachowanie w danych okolicznościach¹⁰. Współczesna nauka prawa wyróżnia dwa podstawowe typy wypowiedzi – wypowiedzi deskryptywne oraz wypowie-

⁹ O. Pogorzelski, *Dwuelementowe struktury normatywne w prawie*, Kraków 2022, s. 17–19.

¹⁰ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 73.

dzi wartościujące. Pierwsze dotyczą opisu rzeczywistości, ich treścią jest to, jaka jest rzeczywistość. Drugie stanowią wyraz określonej postawy wobec kogoś lub czegoś. Szczególnym rodzajem wypowiedzi wartościujących są wypowiedzi powinnościowe (dyrektywne), odpowiadają one na pytanie: jak być powinno? Na podstawie tego podziału można zdefiniować normę prawną jako szczególne wyrażenie językowe, charakteryzujące się dyrektywalnością, taką definicję przyjmuje językowa koncepcja normy prawnej. Przeciwnie jej podejście, twierdzące, że norma prawna nie stanowi wyrażenia językowego, a jest obiektem pozajęzykowym uznaje, że norma prawna jest przeżyciem psychicznym (psychologizm) albo pewnym czynnikiem w zachowaniach społecznych (socjologizm)¹¹.

Norma prawna stanowi rodzaj normy postępowania. W ramach struktury słownej norma postępowania może być ujęta w postaci wzorcowej: „Osoba A w okolicznościach B powinna dokonać czynu C”, albo „Każdy, kto jest A, ilekroć wystąpią okoliczności B, powinien dokonać czynu rodzaju C”. Do niezbędnych elementów składowych normy postępowania należą określenie adresata normy, określenie okoliczności, w których norma znajduje zastosowanie, to znaczy okoliczności, w których dane postępowanie ma być spełnione, i jego treść¹². Jest to koncepcja trójczłonowa budowy normy prawnej. Według niej norma prawna składa się z trzech elementów: hipotezy, dyspozycji i sankcji. Hipoteza określa adresata normy oraz okoliczności, w jakich powinien zachować się w określony sposób. Ten sposób zawarty jest w dyspozycji normy prawnej. Składają się na nią zakazy, nakazy i dozwolenia. Sankcja natomiast określa konsekwencje w razie niepodporządkowania się normie przez adresata, braku zachowania wyznaczonego treścią dyspozycji w sytuacji okre-

¹¹ B. Janik, *Problematyka norm prawnych*, w: *Teoria i filozofia prawa*, red. A. Dyrda, Warszawa 2021, s. 45.

¹² A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, s. 73–81.

ślonej w hipotezie¹³. Inną koncepcją budowy normy prawnej jest koncepcja dwuczłonowa norm sprzężonych. Wedle niej norma prawna składa się z dwóch elementów: reguły sankcjonowanej i reguły sankcjonującej. Jeżeli zajdą warunki określone w hipotezie reguły sankcjonowanej, to adresat tej reguły powinien zachować się wedle dyspozycji, a jeśli ją naruszy, to zostanie mu wymierzona sankcja wedle reguły sankcjonującej. Owe reguły, zwane też normami mają różnych adresatów. Pierwsza norma sankcjonowana jest skierowana do każdego adresata znajdującego się w danej sytuacji, a druga norma sankcjonująca jest skierowana do organu państwowego wymierzającego sankcję w razie niewypełnienia dyspozycji przez adresata pierwszej normy¹⁴. Norma sankcjonująca jest zależna od normy sankcjonowanej, ponieważ obowiązek jej zastosowania aktualizuje się w przypadku niewypełnienia dyspozycji tej drugiej.

Prawo rozumiane jest w większości poglądów jako system, zespół norm prawnych. Z systemowości prawa wynika szereg jego cech, jedną z nich jest relacja pomiędzy jego elementami – normami prawnymi, która jest uporządkowana poprzez zasadę hierarchiczności. W interesującym nas rozumieniu formalnym jest ona związana z relacją obowiązywania i derogacji wynikających z autorytetu prawodawczego, który wyznaczany jest przez konstytucję w postaci hierarchii organów tworzących prawo i procedury jego stanowienia¹⁵. Zależnie od pozycji organu i zastosowanej procedury w jej wyniku zostaje wytworzony akt prawny zajmujący dane miejsce w hierarchii aktów prawnych, poczynawszy od najwyższego, jakim jest konstytucja, przez ustawy aż po wydawane na podstawie ustaw rozporządzenia itd. Zasada hierarchiczności jest pomocna w realizacji zasady niesprzeczności systemu prawa, w ramach której nie może ist-

¹³ B. Janik, *Problematyka norm prawnych*, s. 46.

¹⁴ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2015, s. 52–55.

¹⁵ K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 244–248.

nieć sytuacja obowiązywania dwóch wzajemnie sprzecznych ze sobą norm prawnych. Relacja obowiązywania i derogacji polega na tym, że akty niższego rzędu nie mogą być sprzeczne z aktami wyższego rzędu, a akty wyższego rzędu mogą uchylać akty niższego rzędu.

Budowa normy prawnej w koncepcji Szymona Rundsteina

Według Szymona Rundsteina norma prawna składa się z tego, co w odniesieniu do pewnej treści powinno być, oraz tego, co w wypadku nieziszczenia się ustalonej powinności również powinno nastąpić¹⁶. Podstawę rozumienia normy prawnej stanowi relacja pomiędzy powinnością a skutkiem niezastosowania się do tej powinności¹⁷. Pierwszym elementem normy prawnej jest wypowiedź powinnościowa, zdanie o budowie „A powinien N”, inaczej „osoba A powinna zachować się w sposób N”. Rundstein wskazuje, że występowanie określonego „podmiotu” normy, jej adresata jest uproszczeniem technicznym i nie ma nic wspólnego z rzeczywiście istniejącym podmiotem, a istotna jest jedynie treść powinności. W pojęciu N zawarte jest już pojęcie A. To wyodrębnienie pewnej cechy składowej normy jest dokonywane, aby dokładniej wytłumaczyć zachodzące w niej procesy odniesienia do powinności¹⁸. Takie rozumowanie stawia na pierwszym planie określoną powinność wynikającą z treści prawnej, która w myśli Rundsteina stanowi konieczny element normy prawnej.

¹⁶ S. Rundstein, *Zasady teorii prawa*, Warszawa 1924, s. 58–59.

¹⁷ „Norma prawna jest ujęciem relacji, w której orzeczenie powinności jest pojęciowo połączone z orzeczeniem «powinności sankcjonującej». Relacja ta jest rozumiana, jako *quid* obiektywne, niezależne od aktów «twórczych», niezależnie również od procesów psychicznych, zachodzących w podmiotach znajdujących się w tym czy innym stosunku do orzeczeń w normie”. Tamże, s. 271.

¹⁸ Tamże, s. 307–310.

Drugi element normy prawnej to wypowiedź sankcjonująca, która określa skutek niezastosowania się do obowiązku wynikającego z wypowiedzi powinnościowej¹⁹. Wyraża się ona w zdaniu, że „w wypadku niezastosowania się A do N, B powinien zachować się w sposób N1”. Dany B działa jedynie w sytuacji, kiedy A nie zachowuje się w sposób N, a jeżeli A działa zgodnie z normą, to obowiązek B nie aktualizuje się. Sankcja może być jedynie ujemna, nie może być dodatnia, przysparzająca. Od tej sytuacji następuje jeden wyjątek, mianowicie, gdyby norma prawna stanowiłaby, że „A powinien postąpić N, a jeżeli to uczyni, to B powinien postąpić względem niego w sposób N1 (w sposób dodatni), a jeżeli B tego nie uczyni, to C powinien postąpić względem B w sposób N2 (w sposób ujemny)”. Dlatego jedyny możliwy przypadek wystąpienia sankcji dodatniej jest wtedy, kiedy jej zastosowanie jest zabezpieczone sankcją ujemną, która zabezpiecza obowiązek wykonania powinności określonej w normie prawnej. Jeżeli norma nie zawierałaby tej sankcji, to jej wykonanie nie byłoby zabezpieczone, czyli nie byłaby ona normą prawną, a jedynie normą etyczną bądź moralną²⁰.

W celu odpowiedniego zrekonstruowania danej normy prawnej konieczne jest sięgnięcie do kompleksu przepisów, które razem składają się na wzorzec zachowania zabezpieczonego sankcją. Dla przykładu norma prawna zakazująca zabójstwa nie składa się wyłącznie z odpowiedniego przepisu kodeksu karnego²¹, ale także z innych przepisów tego kodeksu określających zasady odpowiedzialności karnej, przepisów procedury karnej ustalającej właściwy organ do prowadzenia postępowania i zasady prowadzenia tego postępowania itd. Norma prawna

¹⁹ „I tylko wówczas można mówić o normatywności prawnej, gdy w szeregu ogniw normy dana jest chociażby jedna wypowiedź, ustalająca skutki niezachowania się zgodnie ze wskazaniem normatywnym”. Tamże, s. 307.

²⁰ Tamże, s. 300–307.

²¹ „Kto zabija człowieka, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 10 albo karze dożywotniego pozbawienia wolności”. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2025 r., poz. 383, art. 148 § 1.

nie jest kierowana także wyłącznie do adresata określonego obowiązku, gdyż w razie jego naruszenia, aktualizują się obowiązki innych. W podanym przykładzie, jeżeli A dokonał zabójstwa, to B powinien wsząć i prowadzić postępowanie przygotowawcze, następnie aktem oskarżenia zainicjować postępowanie sądowe, w którym C powinien rozpoznać sprawę, zaś po wydaniu wyroku D powinien zadbać o jego wykonanie.

Norma prawna złożona jest z konkretnych jej ogniw, które rozpatrywane osobno byłyby pozbawione znaczenia, a razem jako system tworzą spójną i logiczną całość. System prawa musi wykazywać jasność, niesprzeczność i konieczność istnienia powinności. Dlatego nie stanowi systemu prawnego system, w którym A zobowiązany jest do postępowania według wzoru N, gdzie ten wzór może być rozumiany zarazem jako N jak i nie-N. Nie będzie także układem prawnym układ, w którym organ władzy zobowiązany do postępowania N1 w przypadku niezastosowania się jakiegoś A do wzoru N może alternatywnie postąpić w sposób N1, postąpić w sposób nie-N1 bądź zaniechać działania, albo zupełnie postąpić wedle własnego uznania²². W ten sposób doszłoby do zerwania łańcucha powinności, a zatem taka wypowiedź nie byłaby normą prawną. Nie oznacza to, że takie instytucje jak swobodne uznanie, *ius moderandi* zawarte w art. 322 współczesnego kodeksu postępowania cywilnego²³ nie są dopuszczalnymi konstrukcjami prawnymi, o ile w normie prawnej będą ustalone granice tego uznania²⁴.

²² S. Rundstein, *W poszukiwaniu prawa cywilnego*, Warszawa 1939, s. 13.

²³ „Jeżeli w sprawie o naprawienie szkody, o dochody, o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia lub o świadczenie z umowy o dożywocie sąd uzna, że ścisłe udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe, nader utrudnione lub oczywiście niecelowe, może w wyroku zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy”. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm., art. 322.

²⁴ S. Rundstein, *W poszukiwaniu prawa cywilnego*, s. 57.

Połączenie wypowiedzi powinnościowej i wypowiedzi sankcjonującej wykazuje cechy „założenia” i „skutku” tego założenia, które tworzą względną jedność, a tak naprawdę tworzą dalsze stopnie przejściowe prowadzące do „najwyższej” wypowiedzi o tym, co „prawnie być powinno”²⁵. To, co jest skutkiem jednego założenia, sankcją konkretnej wypowiedzi powinnościowej, samo też jest zabezpieczone wykonaniem poprzez sankcję, a więc ze skutku względem pierwszej wypowiedzi powinnościowej staje się założeniem względem kolejnego ogniwa sankcji zabezpieczającej wykonanie tejże sankcji. Skoro A powinien zachować się w sposób N, a w wypadku niezastosowania się A do N, B powinien zachować się w sposób N1, to w razie niezastosowania się B do N1, jakiś C powinien zachować się w sposób N2 itd. W ten sposób na normę prawną składają się jej poszczególne ogniwa. Łączą się one w normie najwyższej, która jest połączeniem wypowiedzi powinnościowej (o tym, co być powinno) z wypowiedzią sankcjonującą, która nie zawiera sankcji prawnej w przypadku naruszenia wypowiedzi powinnościowej. Inaczej jest to wypowiedź o obowiązku pewnego zachowania się (tego, które powinno nastąpić), który nie jest zabezpieczony wypowiedzią o skutkach prawnych niezastosowania się do wspomnianego obowiązku. Dlatego tak rozumiana norma najwyższa, jako ostatnie ogniwo łączące z nią poprzedzające wypowiedzi o sankcjach, nie jest zabezpieczona prawnie, a jedynie poprzez wskazanie moralne, religijne czy polityczne²⁶. Według Szymona Rundsteina norma najwyższa jest obowiązkiem nakazanym przez prawo, do którego adresat powinien się zastosować, jednak jej wykonanie nie jest już obwarowane sankcją prawną, ale elementami pozaprawnymi.

²⁵ S. Rundstein, *Zasady teorii prawa*, s. 171–172.

²⁶ Tamże, s. 225.

Istota i struktura normy prawnej w myśli Eugeniusza Bautro

Eugeniusz Bautro definiuje normę prawną jako zdanie o określonej treści, formie i strukturze, które dotyczy powinności. Powinność rozumiana jest przez niego nie jako konieczność nastąpienia pewnych zdarzeń według praw przyrody, nie jako powinność w rozumieniu moralnym, która stanowiłaby, że należy postąpić w określony sposób z uwagi na dane wartości. Powinność prawna dotyczy sytuacji, w której człowiek w warunkach wolnej woli ma wybór danej drogi postępowania, zatem może ponosić konsekwencje w postaci sankcji, w przypadku niepodporządkowania się obowiązкови. Treść powinności może być dowolna, podporządkowanie się niej musi być zabezpieczone przymusem²⁷. Forma normy prawnej występuje w wyraźnej formie hipotetycznej (połączenia hipotezy i dyspozycji) albo w formie skróconej jako zdania oznajmującego. Logiczna struktura normy przyjmuje postać „Jeżeli sytuacja A wymaga skutku B, zaś X jest w sytuacji A, to X powinien postąpić B”. Natomiast logiczna struktura normy prawnej jest dodatkowo zaopatrzona w sankcję i przyjmuje postać „Jeżeli z sytuacją A połączony jest skutek B, zaś X jest w sytuacji A, to X powinien postąpić B, w przeciwnym razie ktoś inny Y postąpi S względem X”²⁸.

Według Eugeniusza Bautro norma prawna ma sześć charakterystycznych cech. Po pierwsze, dotyczy ona postępowania istot rozumnych, które znają motywy i cele swoich działań. Po drugie, koncentruje się ona na zachowaniu, które nastąpi w przyszłości. Po trzecie, nie obejmuje ona indywidualnych przypadków, bo dotyczy tylko takich sytuacji, które mogą się powtarzać, ma ona charakter ogólny i abstrakcyjny. Nawiasem mówiąc, jest to pogląd sprzeczny ze stanowiskiem Hansa Kelsena, który in-

²⁷ E. Bautro, *Z rozważań nad istotą i strukturą normy prawnej*, Lwów 1932, s. 4–8.

²⁸ Tamże, s. 9–10.

dywidualne normy prawne uważał za część systemu prawa. Po czwarte, jest ona niezależna od kwestii psychicznych, aktu woli, ma stanowić wzorzec zachowania dla danego społeczeństwa. Po piąte, nie jest ona rozkazem, ponieważ rozkaz odnosi się do poszczególnego przypadku i nie można wyłączyć go od kontekstu jego wydania, a także jest wydany przez jedną osobę w stosunku do drugiej osoby. Rozkaz jest uzasadniony nie na mocy samego zdania wyrażającego rozkaz, ale mając na uwadze kontekst, w jakim został on wydany. Przeciwnie rzecz ma się z normą, co jest jej szóstą cechą, że stanowi ona sama dla siebie całość niewymagającą uzupełnienia jej treści i podstawy²⁹. Warto zauważyć, że sprzeciwiając się rozumieniu normy jako rozkazu, Bautro przyjmuje stanowisko przeciwne pozytywizmowi prawniczemu, który definiuje prawo jako rozkaz uprawnionej władzy – jego wykonanie jest zabezpieczone przymusem³⁰.

Koncepcja Eugeniusza Bautro przyjmuje za cechę prawa hierarchię norm prawnych rozumianą w ten sposób, że normy prawne są zależne od norm wyższego rzędu i razem tworzą prawną piramidę, na której wierzchołku ulokowana jest tzw. norma zasadnicza, podstawowa. Swoją moc obowiązującą normy prawne czerpią z norm wyższego rzędu, norma ustawowa (według Bautro „zwyczajna”) czerpie moc z konstytucji, a z norm ustawowych moc czerpią normy prawne zawarte w rozporządzeniach. Normy prawne nie są samodzielnymi wypowiedziami prawnymi, ale tworzą łańcuch, którego końcowym punktem poczytania jest norma podstawowa. W ten sposób normy prawne tworzą system prawny o cechach jedności i ciągłości. Dla Bautro systemy prawne poszczególnych państw nie są odrębnymi systemami prawnymi, ale wszystkie one łączą się w jeden kompletny system na mocy prawa międzynarodowego (zwanego przez niego ówczesnym określeniem prawem na-

²⁹ Tamże, s. 3–4.

³⁰ K. Opałek, J. Wróblewski, *Pozytywizm prawniczy*, nadbitka z „Państwa i Prawa” nr 1 (1954), s. 18–27.

rodów)³¹. W ten sposób w sporze o relację prawa państwowego do prawa międzynarodowego opowiada się po stronie monizmu uznającego ich połączenie w jeden system. O ile jest to pogląd zbieżny z myślą Hansa Kelsena, to nie był on aprobowany przez wszystkich polskich normatywistów okresu międzywojennego, bowiem choćby Szymon Rundstein twierdził, że rozstrzygnięcie tej kwestii nie należy do zadań teorii prawa, a system normatywny może istnieć w ramach obu modeli relacji³².

Hierarchia norm prawnych według Macieja Starzewskiego

W teorii prawa Maciej Starzewski koncentrował się na hierarchii norm prawnych, którą uznawał za instytucję prawa pozytywnego. Hierarchię norm rozumiał jako „panowanie jednych norm nad innymi w obrębie tego samego porządku prawnego”³³. Owo panowanie oznacza, że norma niższego rzędu musi być zgodna z normą wyższego rzędu pod rygorem nieważności. Ten rygor jest konieczny dla bytu normy prawnej, gdyż według Starzewskiego dana wypowiedź dopiero wtedy zyskuje przymiot prawności, kiedy zostanie zabezpieczona sankcją stwierdzenia nieważności przez odpowiedni organ państwowy w razie niezgodności jej z normą wyższego rzędu³⁴. W przeciwnym wypadku norma posiadałaby jedynie walor moralny, a nie prawny, pomimo zawarcia jej w akcie prawnym. Warunki zgodności wyznaczane przez normę wyższego rzędu mogą dotyczyć sposobu powstania normy, które można określić jako jej warunki proceduralne, albo granic jej treści, które można określić jako warunki materialne. Każda

³¹ E. Bautro, *Z rozważań nad istotą i strukturą normy prawnej*, s. 10–11.

³² S. Rundstein, *Zasady teorii prawa*, s. 233–237.

³³ M. Starzewski, *Prawo polityczne ogólne i polskie, część I. nauka o hierarchii norm*, Kraków 1938, s. 1.

³⁴ M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw, ze wstępem P. Sarneckiego*, Warszawa 2009, s. 48–49.

nowo powstała norma prawna powinna być zgodna z normami wyższego rzędu, ale nie musi być ona zgodna z normami niższego rzędu. Dlatego nowo powstała norma wyższego rzędu z samej swojej mocy może uchylić bądź zmienić normy niższego rzędu. Natomiast nowo powstałe normy równorzędne mogą uchylać lub zmieniać uprzednio już obowiązujące normy równorzędne.

Wyższość hierarchiczna normy prawnej nie jest tożsama z jej mocą obowiązywania, gdyż jak wskazuje Starzewski, każda norma obowiązuje równo. Z hierarchiczności wynika jedynie niedopuszczenie do wejścia do porządku prawnego norm sprzecznych z normą wyższego rzędu oraz nienaruszalność norm wyższego rzędu przez normy niższego rzędu. Normami najwyższego rzędu są normy konstytucyjne, niższe od nich są normy ustawowe, a najniżej stoją normy wykonawcze³⁵. W ramach tego podziału następuje coraz większe konkretyzowanie się norm, które w aktach wyższego rzędu są ogólne, a w aktach wykonawczych przyjmują formy norm szczegółowych.

Najwyższą hierarchicznie normą jest norma konstytucyjna, której moc prawna wynika z ustanowienia tej mocy przez nią samą. Starzewski nie doszukiwał się mocy obowiązującej konstytucji z samej istoty tego pojęcia czy uznania narodu, ale z regulacji samej konstytucji. Mówił, że dla prawnika hierarchicznie nadrzędnymi „nie są wszystkie w ogóle konstytucje, ani też konstytucje, które naród uchwała, lecz tylko te, które same nadają sobie to dostojęństwo”³⁶. To konstytucja wyznacza warunki proceduralne i warunki materialne dla pozostałych norm, w tym oznacza, które normy są równorzędne, co pozwala im się wzajemnie uchylać i zmieniać³⁷. Norma konstytucyjna to „pra-

³⁵ M. Starzewski, *Nauka o normach*, w: *Prawo polityczne, ogólne i polskie, część III, tom I (Teoria organów państwowych, prawo wyborcze do sejmu)*, Kraków 1937, w: M. Starzewski, *Demokracja i totalizm. Wybór pism*, s. 255–256.

³⁶ M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, s. 41.

³⁷ M. Starzewski, *Prawo polityczne ogólne i polskie, część I. nauka o hierarchii norm*, s. 2–3.

macierz całego systemu ogółu norm, składających się na całość porządku prawnego³⁸, która może być zmieniana lub uchylana tylko przez inną normę konstytucyjną, w czym przejawia się negatywna forma jej wyższości hierarchicznej, a ona sama może zmieniać wszystkie inne normy prawne, w czym przejawia się pozytywna forma jej wyższości hierarchicznej. Zasady zmiany konstytucji są stopniowalne, dlatego Starzewski pisał o konstytucji giętkiej poprzez półsztywną aż po sztywną³⁹. Konstytucja sztywna byłaby taką, której nie można w sposób prawny zmienić. Konstytucja giętka nie nadaje sobie samej szczególnego charakteru, w związku z czym nie rozróżnia norm konstytucyjnych od norm ustawowych, a skoro stanowią one normy równorzędne, to może ona zostać zmieniona przez zwykłą ustawę. Natomiast konstytucja półsztywna wskazuje w swoich normach, że jej zmiana może odbywać się jedynie poprzez specjalny tryb ustanowiony wyłącznie w tym celu, a także często przez wyjątkowy organ.

Konstytucja nie może zostać naruszona przez zwyczajną ustawę, a także każda ustawa, każdy akt prawny niższy hierarchicznie od konstytucji musi poruszać się w określonych przez nią granicach i nie może stanowić niczego, co byłoby z nią sprzeczne⁴⁰. Dlatego wszystko, co wykracza poza treść konstytucji nie jest prawem, a co za tym idzie nie jest działalnością państwa⁴¹. Przez konstytucję nie należy rozumieć wyłącznie jednego dokumentu, jednej ustawy konstytucyjnej, ale może ją stanowić szereg ustaw konstytucyjnych, razem składających się na pojęcie konstytucji⁴². W takim przypadku normom prawnym za-

³⁸ M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, s. 2–3.

³⁹ Tamże, s. 44–45.

⁴⁰ Tamże, s. 39–40.

⁴¹ M. Starzewski, *Prawo polityczne ogólne i polskie, część I. Nauka o hierarchii norm*, s. 12–14.

⁴² Maciej Starzewski podkreślał, że w państwie mogą istnieć więcej niż dwie ustawy konstytucyjne, broniąc w sposób prawniczy charakter konstytucyjny Statutu Śląskiego, wbrew przeciwnikom, którzy uważali, że ten akt

wartym w tych aktach prawnych przysługują cechy norm konstytucyjnych, czyli są one normami najwyższego rzędu względem pozostałych norm prawnych oraz mogą być one zmieniane jedynie w specjalnym trybie poprzez tworzenie równorzędnych norm konstytucyjnych.

Podsumowanie

Przedstawione fragmenty poglądów Szymona Rundsteina, Eugeniusza Bautro oraz Macieja Starzewskiego stanowią jedynie zarys polskiej międzywojennej myśli normatywistycznej w filozofii i teorii prawa. Jednak nawet z tych kilku wybranych refleksji można wyciągnąć słuszny wniosek, że polscy normatywiści poruszali istotne kwestie teoretycznoprawne, które były doniosłe dla ich czasów, ale także nadal stanowią przedmiot dyskursu naukowego. Wydaje się, że niektóre, jak choćby te dotyczące hierarchii norm prawnych, są na tyle istotnym elementem polskiej kultury prawnej, że głoszone przez Macieja Starzewskiego i Eugeniusza Bautro poglądy w tym zakresie mają jedynie walor historyczny. Z drugiej strony należy zauważyć, że poszczególne elementy danej kultury prawnej o tyle istnieją, o ile są uznawane i egzekwowane przez tworzące ją społeczeństwo. Dlatego w okresach niepokojów na tle prawnym istnieje pokusa zaburzenia hierarchii norm prawnych poprzez choćby tworzenie prawa wbrew konstytucji, a przeciwko tego typu zjawiskom może służyć skutecznie przytaczanie argumentów sformułowanych przez polskich normatywistów. Natomiast na gruncie rozważań nad pojęciem normy prawnej co do jej cech, elementów ją tworzących, a szerzej systemu prawa, poglądy Szymona

prawny nie posiadał nigdy mocy konstytucyjnej oraz tymi, którzy byli zdania, że Konstytucja kwietniowa odebrała mu ten charakter. Zob. M. Starzewski, *Polemika o charakter prawny Statutu Śląskiego*, odblask z „Głosu Prawników Śląskich” nr 2 (1938), s. 4–19.

Rundsteina i Eugeniusza Bautro zachowują aktualność. Określenie normy prawnej jako powinności, logiczne ujęcie jej elementów w postaci wypowiedzi powinnościowej i wypowiedzi sankcjonującej u Rundsteina, a w postaci hipotezy i dyspozycji zabezpieczonej sankcją u Bautro to przemyślenia, które nadal mogą stanowić mocny głos w dyskusji nad istotą normy prawnej, pomimo iż powstały one w pierwszej połowie ubiegłego stulecia. Reasumując, wydaje się, że z punktu widzenia współczesnej polskiej teorii prawa warto zainteresować się myślą polskich normatywistów okresu międzywojennego, którzy tak jak Hans Kelsen, posługując się metodą ściśle prawniczą, poszukiwali odpowiedzi na pytania szczególnie istotne dla nauki prawa.

Bibliografia

Źródła prawa

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 2025 r., poz. 383.

Literatura

Bautro E., *Z rozważań nad istotą i strukturą normy prawnej*, Lwów 1932.
Bosiacki A., Wstęp, w: H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, tłum. R. Szubert, red. naukowa i wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2014, s. 7–43.

Czepita S., *Koncepcje teoretycznoprawne w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo-Prawno-Historyczne” XXXII (1980), z. 2, s. 107–149.

Grzybowski K., *Siedemdziesiąt lat nauki prawa państwowego*, w: *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. M. Patkaniowski, Kraków 1964, s. 337–347.

Izdebski H., *Hans Kelsen a współczesność prawoznawstwa*, w: *Normatywizm Hansa Kelsena a współczesna nauka prawa*, red. A. Bosiacki, Warszawa 2017, s. 23–45.

Janik B., *Problematyka norm prawnych*, w: *Teoria i filozofia prawa*, red. A. Dyrda, Warszawa 2021, s. 45–51.

- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2015.
- Opalek K., *Normatywizm w Polsce*, „Krakowskie Studia Prawnicze” XXII (1989), s. 3–24.
- Opalek K., Wróblewski J., *Pozytywizm prawniczy*, nadbitka z „Państwa i Prawa” nr 1 (1954), s. 5–42.
- Opalek K., Wróblewski J., *Prawo metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991.
- Pogorzelski O., *Dwuelementowe struktury normatywne w prawie*, Kraków 2022.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Rundstein S., *W poszukiwaniu prawa cywilnego*, Warszawa 1939.
- Rundstein S., *Zasady teorii prawa*, Warszawa 1924.
- Starzewski M., *Nauka o normach*, w: *Prawo polityczne, ogólne i polskie, część III, tom I (Teoria organów państwowych, prawo wyborcze do sejmiku)*, Kraków 1937, w: M. Starzewski, *Demokracja i totalizm. Wybór pism, wybór i oprac. J. Kloczkowski, ze wstępem B. Szlachty*, Kraków 2012, s. 244–288.
- Starzewski M., *Polemika o charakter prawny Statutu Śląskiego*, odbitka z „Głosu Prawników Śląskich” nr 2 (1938).
- Starzewski M., *Prawo polityczne ogólne i polskie, część I. Nauka o hierarchii norm*, Kraków 1938.
- Starzewski M., *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, ze wstępem P. Sarneckiego, Warszawa 2009.
- Stępkowski A., *Rozdział II. Polska myśl prawna i prawnicza*, w: *Synteza prawa polskiego 1918–1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałub-ska, Warszawa 2013, s. 51–75.
- Szlachta B., *Maciej Starzewski jako normatywista*, w: M. Starzewski, *Demokracja i totalizm. Wybór pism, wybór i oprac. J. Kloczkowski, ze wstępem B. Szlachty*, Kraków 2012, s. VII–XXVIII.
- Wójcik R., *Czysta teoria Hansa Kelsena a współczesne prawoznawstwo polskie – wybrane zagadnienia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 3 (1982), s. 71–82.
- Wróblewski J., *Krytyka normatywistycznej teorii prawa i państwa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955.
- Wróblewski J., *Zarys krytyki normatywizmu Hansa Kelsena*, „Państwo i Prawo” nr 6 (1955), s. 859–881.
- Zalewska M., *Problem zarachowania w normatywizmie Hansa Kelsena*, Łódź 2014.

