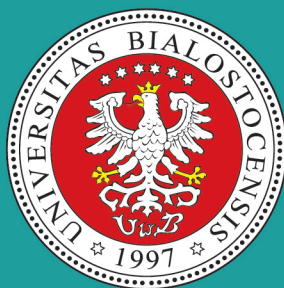


**UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU**  
**WYDZIAŁ PRAWA**

ISSN 1732-9132  
e-ISSN 2719-9991

# MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

**TOM XXII**  
zeszyt 2



**BIAŁYSTOK 2023**

## Współautorzy tomu XXII, zeszyt 2 / Co-authors of Volume XXII, No. 2

Simona Bareikytė (Vilniaus universitetas, Lithuania)  
Zbigniew Czarnik (WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, Poland)  
Dariusz Czartoryjski (18. Łomżyński Pułk Logistyczny im. gen. bryg. Mariana Raganowicza, Poland)  
Sebastian Czechowicz (Uniwersytet Łódzki, Poland)  
Alessandro D'Antone (Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Italy)  
Ieva Deviatnikovaitė (Mykolo Romerio universitetas, Lithuania)  
Tomasz Dubowski (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Judyta Dworas-Kulik (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Poland)  
Marcin Dziadkiewicz (Uniwersytet Warszawski, Poland)  
Bartosz Fiłoc (Uniwersytet Warszawski, Poland)  
Robert Frey (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Poland)  
Barbara Jacevič (Mykolo Romerio universitetas, Lithuania)  
Artur Lis (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Poland)  
Krzysztof Marek Kiełpiński (Stowarzyszenie Kanonistów Polskich, Poland)  
Ewa Lotko (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Rett R. Ludwikowski (The Catholic University of America, USA)  
Marcin Łysko (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Diana Maksimiuk (Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Białymstoku, Poland)  
Elżbieta Małecka (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Poland)  
Ewelina Dagmara Mogielnicka (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Anna Ostrowska (Akademia Łomżyńska, Poland)  
Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilniaus universitetas, Lithuania)  
Piotr Pietrasz (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Bożena Płonka-Syroka (Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy, Poland)  
Joanna M. Salachna (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Joanna Sieńczyło-Chlabicz (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Michał Stokowski (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Marek Stych (Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Poland)  
Filip Jerzy Szkiłdź (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Wioletta Witoszko (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Barbara Wnorowska (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Iwona Wrońska (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Karolina Zapolska (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Urszula Kinga Zawadzka-Pąk (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Paweł Zawadzki (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Krzysztof Żochowski (Izba Adwokacka w Białymstoku/Uniwersytet w Białymstoku, Poland)  
Antoni Żukowski (Izba Adwokacka w Warszawie/Uniwersytet Warszawski, Poland)



UNIwersytet w Białymstoku  
WYDZIAŁ PRAWA  
KATEDRA NAUK HISTORYCZNO-PRAWNYCH,  
TEORII i FILOZOFII PRAWA oraz KOMPARATYSTYKI PRAWNICZEJ

# Miscellanea Historico-Iuridica

Tom XXII, zeszyt 2

W stulecie powstania polskiego  
sądownictwa administracyjnego 1922–2022  
Część druga  
– prawo współczesne z kontekstem historycznym

pod redakcją  
Piotra Fiedorczyka

Vol. XXII, No. 2

One Hundred Years' Anniversary  
of Polish Administrative Courts 1922–2022  
Part Two  
– Contemporary Law with Historical Context

edited by  
Piotr Fiedorczyk



Białystok 2023

#### **Rada Naukowa/Scientific Board:**

Eduardo Cebreiros Álvarez (Universidade da Coruña, Spain); Soazick Kerneis (Université Paris-Nanterre, France); Adam Lityński (Akademia Humanitas; Sosnowiec, Poland); Marju Luts-Sootak (Tartu Ülikool, Estonia); Martin Löhnig (Universität Regensburg, Germany); Piotr Niczyporuk (Uniwersytet w Białymstoku, Poland); Kenneth J. Pennington (The Catholic University of America; Washington, USA); Janis Pleps (Latvijas Universitāte; Riga, Latvia); Karel Schelle (Masarykova univerzita; Brno, Czechia); Dariusz Szpoper (Uniwersytet Pomorski w Słupsku, Poland); Charles Szymanski (Vytauto Didžiojo universitetas; Kaunas, Lithuania); Jan Zabłocki (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Poland)

#### **Redakcja/Editors:**

Piotr Fiedorczyk (redaktor naczelny/chief editor)  
Katarzyna Doliwa (zastępca redaktora naczelnego/deputy chief editor)  
Bartosz Kamil Truszkowski (sekretarz/secretary)

#### **Redaktorzy tematyczni/Subject Editors:**

Piotr Niczyporuk (prawo rzymskie/Roman Law)  
Karol Łopatecki (historia prawa – średniowiecze i czasy nowożytne/history of law – medieval period and early modern times)  
Marcin Łysko (historia prawa – XX wiek/history of law – 20th century)  
Karol Kuźmich (historia doktryn polityczno-prawnych/history of political and legal thought)

#### **Recenzenci/Reviewers:**

Eduardo Cebreiros Álvarez, Łukasz Gołaszewski, Karol Łopatecki, Sylvain Soleil, Andrzej Wrzyszc

#### **Redakcja i korekta/Correction:**

Elżbieta Kozłowska-Świątkowska (język polski/Polish); Marcin Pędich (język angielski/English)  
Jolanta Chomko (język rosyjski/Russian); Lucia Tummolo (język włoski/Italian)

#### **Redakcja techniczna i skład/Technical editing and typesetting:**

Roman Sakowski

#### **Adres Redakcji/Editors' Adres:**

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku,  
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 1  
e-mail: [miscellanea@uwb.edu.pl](mailto:miscellanea@uwb.edu.pl); <http://miscellanea.uwb.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2023

**ISSN 1732–9132**

**e-ISSN 2719–9991**

Periodyk „Miscellanea Historico-Iuridica” jest umieszczony w prowadzonym przez Ministerstwo Edukacji i Nauki wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z przypisaną liczbą 100 punktów.

Czasopismo uzyskało wsparcie finansowe Ministerstwa Edukacji i Nauki w ramach programu „Rozwój czasopism naukowych” w wysokości 60.500,00 PLN (nr umowy RCN/SP/0289/2021/1). Realizacja projektu w latach 2023–2024.



**Ministerstwo  
Edukacji i Nauki**

The journal has been granted financial support from the Ministry of Education and Science within the “Development of Scientific Journals” programme in the amount of 60,500.00 PLN (agreement no. RCN/SP/0289/2021/1). Project implementation in 2023–2024.

Od 2021 r. czasopismo wydawane jest wyłącznie w formie elektronicznej. Wersje drukowane poprzednich tomów można nabyć w cenie 20,00 zł + VAT (8%) pod adresem::

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 15-245 Białystok, ul. Ciołkowskiego 1M

e-mail: [wydawnictwo@uwb.edu.pl](mailto:wydawnictwo@uwb.edu.pl) <https://wydawnictwo.uwb.edu.pl>

tel. 857 457 059, 857 457 102, 857 457 120

# Spis treści

## I

### W STULECIE POWSTANIA POLSKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO 1922–2022

#### CZĘŚĆ DRUGA – PRAWO WSPÓŁCZESNE Z KONTEKSTEM HISTORYCZNYM

<b>Simona Bareikytė, Ieva Deviatnikovaitė, Barbara Jacevič, Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė</b> Administrative Courts in Lithuania: History, Evolution, the Present, and Perspectives.....	11
<b>Zbigniew Czarnik</b> Ewolucja udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym.....	43
<b>Wioletta Witoszko, Dariusz Czartoryjski</b> Właściwość sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych.....	61
<b>Robert Frey, Elżbieta Małecka</b> Przekazanie sądowi powszechnemu sprawowania kontroli administracji publicznej jako odstępstwo od kognicji sądów administracyjnych na przykładzie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.....	77
<b>Joanna Sieńczyło-Chlabicz</b> The Jurisdiction of Administrative Courts and Common Courts in the Industrial Property Cases from a Historical Perspective.....	103
<b>Joanna M. Salachna, Anna Ostrowska</b> The Right to a Trial When Applying for Public Funds for Educational Tasks in the Light of the Evolution of the Case Law of Administrative Courts.....	125

**Piotr Pietrasz**

Charakter postępowania dowodowego uregulowanego w art. 106 § 3 p.p.s.a. .... 151

**Sebastian Czechowicz**

The Administrative Court System in the Face of Non-Vaccination of Children.  
Challenges and Prospects for the (Still) Emerging Line of Jurisprudence ..... 165

**Ewa Lotko, Urszula Kinga Zawadzka-Pąk**

The Right to Participate in the Consultations on the Participatory Budget  
in the Light of Legislation and Case Law of Administrative Courts in Poland ..... 191

**Iwona Wrońska, Tomasz Dubowski**

Axiology of the Law of the European Legal Space and the Development  
of the Administrative Court System in Poland ..... 221

## II

## VARIA

**Paweł Zawadzki**

Конституционный аспект эволюции пограничных войск в 1945–1965 гг. .... 247

**Bożena Płonka-Syroka, Marek Stych**

Prawo do ochrony zdrowia a organizacja systemu opieki medycznej  
w Polsce powojennej (1945–1952) ..... 265

**Diana Maksimiuk**

„Karzące ramię sprawiedliwości” – prokuratorzy tzw. sądów doraźnych  
białostockiego okręgu sądowego ..... 297

**Judyta Dworas-Kulik**

Funkcjonowanie izb morskich w pierwszych latach Polski Ludowej ..... 321

**Ewelina Dagmara Mogielnicka**

Wykonywanie kary śmierci w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej –  
analiza wybranych przykładów ..... 341

**Michał Stokowski**

Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony  
obywateli i państwa z 1981 r. Przyczynek do genezy stanu wojennego ..... 373

**Filip Jerzy Szkiłądź**

Geneza ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich  
z 26 października 1982 r. .... 397

**Karolina Zapolska**

Założenia i ewolucja polityki gospodarczej PRL ..... 415

**Artur Lis**

The Evolution and Legacy of the Legal Aspects of the Activities of the Rural Housewives' Clubs in Poland ..... 433

**Krzysztof Marek Kiełpiński**

Przestępstwo wykorzystania seksualnego osób bezbronnych w Kościele katolickim. Analiza karno-kanoniczna z uwzględnieniem wybranych elementów psychologicznych ..... 455

**Barbara Wnorowska**

Problematyka stwierdzenia nieważności orzeczeń Wojskowych Sądów Rejonowych w praktyce funkcjonowania Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku ..... 485

**Marcin Dziadkiewicz, Bartosz Filoc**

Marginalizacja instytucji ławnika we współczesnym procesie karnym na tle ustawodawstwa PRL ..... 503

**Antoni Żukowski**

Czy dłużnikom żyje się dzisiaj lepiej niż żyło im się za PRL? Uwagi na tle zmian przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących przedmiotowych ograniczeń egzekucji ..... 527

**Alessandro D'Antone**

La protezione del minore e il diritto di visita nell'ordinamento giuridico italiano: una lettura di pedagogia critica sul servizio di Spazio Neutro ..... 553

**Rett R. Ludwikowski**

Broń obosieczna – kilka refleksji na temat zakresu oddziaływania sankcji nałożonych za zbrodnie ludobójstwa na Ukrainie ..... 579

**III****GLOSZY****Krzysztof Żochowski**

Wola dziecka ponad ustawą? Glosa krytyczna do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 3/20 ..... 603

## IV ARTYKUŁY RECENZYJNE

### **Krzysztof Marek Kiełpiński**

Recenzja: Aleksandra Kustra-Rogatka, Iwona Wróblewska, Wojciech Wołoch, *Osobliwy Sąd. Idea sądownictwa konstytucyjnego w kontekstach rządów prawa, demokracji i praw jednostki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2021, ss. 242..... 625

## V KRONIKA

### **Marcin Łysko**

Kronika białostockiego środowiska historyków prawa (rok 2022)..... 637

**Contents**..... 641

**I**

**W STULECIE POWSTANIA  
POLSKIEGO SĄDOWNICTWA  
ADMINISTRACYJNEGO 1922–2022**

**CZEŚĆ DRUGA  
– PRAWO WSPÓŁCZESNE  
Z KONTEKSTEM HISTORYCZNYM**

**I**

**ONE HUNDRETH ANNIVERSARY OF THE POLISH  
ADMINISTRATIVE COURTS 1922–2022**

**PART TWO  
– CONTEMPORARY LAW WITH HISTORICAL CONTEXT**





**Simona Bareikytė**

Vilniaus universitetas  
(Vilnius University, Lithuania)  
e-mail: simona.bareikyte@tf.vu.lt  
ORCID: 0000-0002-4502-8619

**Barbara Jacevič**

Mykolo Romerio universitetas  
(Mykolas Romeris University, Lithuania)  
e-mail: jacevic.barbara@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-5051-3678

**Ieva Deviatnikovaitė**

Mykolo Romerio universitetas  
(Mykolas Romeris University, Lithuania)  
e-mail: ieva@mruni.eu  
ORCID: 0000-0003-0982-878X

**Jurgita Paužaitė-Kulvinskiėnė**

Vilniaus universitetas  
(Vilnius University, Lithuania)  
e-mail: pauzaite@gmx.de  
ORCID: 0000-0002-3643-6928

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.01

## **Administrative Courts in Lithuania: History, Evolution, the Present, and Perspectives**

### **ABSTRACT**

Judicial review of the legality of administrative acts is one of the most important elements of the rule of law. The institute of administrative justice began to develop in the 19th century: in 1872 The French Council of State was given a function of judicial review, the Administrative Court in Vienna (Austria-Hungary) was established in 1867, in Baden (Germany) in 1863, etc. After the First World War, administrative courts were established in several European countries. The law on the Supreme Administrative Court and its Jurisdiction in Czechoslovakia was adopted in 1918.<sup>1</sup> The Law for the Supreme Administrative Court in Poland was issued in 1922.<sup>2</sup> Administrative courts were also functioning in other countries (Latvia, Estonia). In Lithuania administrative courts were established for the first time in 1999, although up to fifteen draft laws on the Administrative Court were prepared in the interwar

<sup>1</sup> Zákon č. 3 ze dne 2. listopadu 1918 o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, [http://www.nssoud.cz/historie/3\\_1918.pdf](http://www.nssoud.cz/historie/3_1918.pdf).

<sup>2</sup> The Act from August 3rd, 1922 on the Supreme Constitutional Court, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19220670600>.

Lithuania. This article was written on the occasion of the centenary of the Polish administrative courts. Thus, the purpose of the article is to familiarize the readers with Lithuanian administrative courts, starting with the development of the institute of administrative justice from 1918 and ending with the perspectives of judicial review formed in that time. Therefore, the authors of the article set the following objectives: to remind of the origins of administrative justice in Lithuania from 1918 to 1940; to reveal the course of the establishment of administrative courts after the Restoration of the Independence of the Republic of Lithuania in 1990, briefly discussing who and on the basis of which legal acts controlled the legality of administrative acts during the Soviet era; to provide the insights of institutional development as well as competence development of the administrative courts; to present contemporary administrative process, giving some insights about the status quo; to present the features of and the most relevant reforms of administrative process. Abbreviations used in the article are as follows: CSARL – Central State Archive of the Republic of Lithuania, MDWLLAS – Manuscript Department of the *Wróblewski* Library of the Lithuanian Academy of Sciences.

**Key words:** administrative courts, administrative justice, administrative process

## **Administrative Justice System from 1918 to 1940**

On February 16th, 1918, the Council of Lithuania proclaimed the Act of Independence of Lithuania. The institutional and legal foundations of the newly created state began to develop. This marked the beginning of discussions about the need for an administrative court. Moreover, the complaints commissions operating in the Seimas of Lithuania began to announce the facts about the officials' abuse of power regarding individuals. Almost everyone seemed to have understood the need for the judicial review of the legality of administrative acts, the necessity to establish an administrative court, and was keenly interested in the issue of the administrative court. For instance, in 1928 M. Römeris published the solid monograph "Administrative Court"<sup>3</sup> where he revealed the basics and evolution of judicial review in the world, the official doctrines of French *Le Conseil d'État*, German, Polish, Austrian, Czechoslovakian, American and British. He himself was drafting and cooperated in drafting several laws on the Administrative Court. Moreover, the former governor of the Territory of Klaipėda and the last Prime Minister of independent Lithuania A. Merkys as the head of a special commission formed by the Seimas in 1937 from 1937 to 1940 designed

---

3 M. Römeris, *Administracinis teismas*, Kaunas 1928.

over ten draft laws on the Administrative Court. Moreover, the former governor of the Territory of Klaipėda and the last Prime Minister of independent Lithuania A. Merkys as the head of special commission formed by the Seimas in 1937 from 1937 to 1940 designed over ten draft laws on the Administrative Court. Unfortunately, in the period from 1918 to 1940, an the administrative court was never established in Lithuania.

However, there were efforts to replace the administrative court with other institutions. But those institutions were not judicial bodies. It means that they did not have the appropriate legal instruments to supervise the legality of decision-making of public administrative entities.

These entities were the first one established by the legislative body:

- The Complaints Commission of Lithuania of the Lithuanian Council of State (1917–1918),
- The Commission for Investigation of Illegal Government Activities (1918–1920) of the Lithuanian Council of State,
- the Complaints and Investigations Commission of the Constituent Seimas (1920–1922),
- the Complaints and Petitions Commission of the Seimas (1922–1927),
- the Petitions Commission of the Seimas (1936–1940).

Commissions were supposed to play a parliamentary oversight role. However, to some extent they supervised the legality of administrative acts. They could establish the illegality of an administrative act or the illegality of actions of the officials but as they were not judicial authorities, they could not annul illegal acts or, for example, to punish an official for taking an illegal decision. Activities of these commissions were not properly regulated. But these documents testify the first attempts to govern the procedures of supervisory bodies over the public administration entities in Lithuania.<sup>4</sup>

This Commission was also engaged in supervision of the legality of the activities of public administration.<sup>5</sup> The Commission, as an institution of executive power, has the right to settle disputes and take decisions. Because of those powers M. Römeris called it as a surrogate of the administrative court.<sup>6</sup> The Statute for the Commission was also one of the first documents attempted to govern provisions on the administrative proceedings.<sup>7</sup> However, the Commission was a judicial body because its' competence to settle disputes and take decisions could be realised only in the form of opinions. Besides, only officials could apply to it.

4 For example, the Statute of the Complaints and Investigation Commission of the Constituent Seimas, adopted on July 7, 1920.

5 Legal Advisers Agenda of the Meeting on January 20, 1920, CSARL, f. 923, ap. 1, b. 104, p. 24.

6 M. Römeris, *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*, Kaunas 1937, p. 95.

7 The Commission of Legal Advisers of the Ministries, Interim Official Gazette 1920, No. 23-290.

The Commission of Legal Advisers of the Ministries was abolished in 1928 and the Council of State was established. Its legal status was established in Article 54 of the 1928 Constitution of the State of Lithuania,<sup>8</sup> and in Article 104 of the 1938 Constitution of Lithuania.<sup>9</sup> The provision that could be related to judicial review as one of the competences of the Council of State can be seen in Article 3 of the Law on the Council of State<sup>10</sup> that the Council of State had to notify the Cabinet of Ministers or the relevant minister about the observed contradiction of administrative acts with the law. Unfortunately, this monitoring function was rarely used. Besides, the Council of State was not a judicial body since those decisions were not binding to ministers.

Another type of institutions that in some cases fulfilled the competence of judicial review were the courts of general jurisdiction. For example, the Supreme Tribunal heard complaints from individuals against decisions made by approximately ten public administrative bodies. And this competence of the Supreme Tribunal was not managed by enabling law but by special legal provisions. In some administrative areas, cases were heard at lower courts. However, in some areas administrative acts were not subject to appeal to any judicial body. Almost all the activities of municipal entities were subject to judicial review by courts of general jurisdiction.

The function of the “judicial” review was also performed by certain commissions. Firstly, by the commissions where one of the commissioners should be a judge (for example, labour income tax commissions,<sup>11</sup> land management commissions,<sup>12</sup> etc.), secondly, the Cabinet of Ministers, some ministers also played the role of supervisors of the legality of administrative acts or other actions. Thirdly, various public administrative bodies, for example, the Department of Labour Inspectorate under the Ministry of Labour Social Security, the Department of Municipalities under the Ministry of the Interior, more than twenty commissions, the Commission under the Minister of the Interior to consider complaints in municipal affairs, the Department of Labour Inspectorate under the Ministry of Labour Social Security, etc.

In the Territory of Klaipėda there were specialized courts including the Klaipėda Regional Administrative Court which had the power to review administrative acts issued by territorial authorities.<sup>13</sup> The Klaipėda Regional Division of the Supreme Tribunal became the highest judicial instance for administrative cases of Klaipėda Regional Administrative Court from 1933.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> The Constitution of the State of Lithuania, Official Gazette 1928, No. 275-1778.

<sup>9</sup> The Constitution of Lithuania, Official Gazette 1938, No. 608-4271.

<sup>10</sup> The Law on the Council of State, Official Gazette 1928, No. 283-1813.

<sup>11</sup> Law on Labour Income Tax, Official Gazette 1932, No. 388-2668.

<sup>12</sup> The Law on Land Management, Official Gazette 1935, No. 494-3446.

<sup>13</sup> The Instruction of the Representative of the Cohesion States in 1920 September 21 for redevelopment by the central government, Official Gazette of the Memel Territory 1920, No. 41.

<sup>14</sup> The Judicial System Act, Official Gazette 1933, No. 419-2900.

Hence, in the interwar Lithuania administrative court was not established. But there was a certain system of bodies that attempted to replace judicial review. However, M. Römeris called such a system “microscopic.”<sup>15</sup>

Although in the official sources, during the drafting of the Constitution of Lithuanian State, the idea of an administrative court was recorded as early as 1920<sup>16</sup>, and Article 68 of the 1922 Constitution of Lithuanian State<sup>17</sup> stipulated that the court decides on the legality of the administrative orders, drafts of the law on administrative court were only started in 1930. It should be emphasized that no other constitution operating in the interwar Lithuania established judicial review except for the 1922 Constitution.

Lawyers tried to draft laws for the administrative court. M. Römeris was the very first person who sought to do this. The first attempts were made in 1928 when M. Römeris was instructed to draft the Statute of the Council of State. But his idea to give the Council of State a power to review the legality of all administrative acts that were applied by any interested party was not approved.<sup>18</sup>

Later M. Römeris tried to introduce judicial review in 1931 during the drafting of a new Judicial System Act. The idea was a failure again.<sup>19</sup> The very first draft of the Law on Administrative Court was made in 1932 by the special Commission of the Council of State.<sup>20</sup> M. Römeris belonged to this commission. This draft was his creation, but this time approved by the councillors. Unfortunately, this draft was never considered by the government.

It is interesting that in 1936 during the drafting of the new constitution, it was planned that constitutional, administrative, and statutory courts would operate in the state.<sup>21</sup>

Other (approximately) ten draft laws on administrative court were prepared by the special commission of the Seimas in the period from 1937 to 1940. A. Merkys was the head of the commission.

Despite the efforts of lawyers (especially M. Römeris and A. Merkys), the Law on Administrative Court was never adopted in the interwar Lithuania. Mykolas Römeris tried to explain the reasons for this: Lithuanian politicians did not want the judicial bodies to interfere in the affairs of the public administration.<sup>22, 23</sup>

<sup>15</sup> M. Römeris, *Administracinio teismo įstatymo projektas*, „Židinys“ 1940, No. 5/6, p. 561.

<sup>16</sup> Preparation of the Draft of Lithuanian Constitution, CSARL, f. 1557, a. 1, b. 168, p. 14.

<sup>17</sup> The Constitution of the State of Lithuania, Official Gazette 1922, No. 100-799.

<sup>18</sup> M. Römeris, *Dziennik 1926–1928*, MDWLLAS, f. 138-2258, p. 455.

<sup>19</sup> M. Römeris, *Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas*, MDWLLAS, f. 138 (*Römerio giminės aktai*), unit 2325, pp. 10-29.

<sup>20</sup> M. Römeris, *Administracinio teismo įstatymo projektas*, „Židinys“ 1940, No. 5/6, p. 563.

<sup>21</sup> Drafts of the Constitution (1936), CSARL, f. 923, a. 1., b. 989.

<sup>22</sup> M. Römeris, *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*, Vilnius 1990, p. 410.

<sup>23</sup> More about the evolution of administrative justice in Lithuania 1918-1940 see: I. Deviatnikovaitė, *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940*, Kraków 2021.

## The Establishment of Administrative Courts after the Restoration of Independence of the Republic of Lithuania

After the restoration of independence, the Supreme Council of the Republic of Lithuania – the Restorative Seimas adopted the Law of the Republic of Lithuania “On the Provisional Basic Law of the Republic of Lithuania.”<sup>24</sup> This document in the legal doctrine is also called the provisional constitution.<sup>25</sup> The document did not regulate the establishment of administrative courts, and only section 14 discussed the general principles and foundations of judicial competence. However, it can be assumed that the beginnings of the administrative courts lay in Article 37 of the Provisional Basic Law, which establishes the right of citizens to apply to the court in accordance with the procedure established by law regarding the actions of officials that violate the law, exceed the powers, or restrict the rights of citizens.

Since there were no administrative courts in Lithuania, we will note that in accordance with the Articles 257-269 of the Code of Civil Procedure adopted on July 7, 1964 by the Supreme Council of the Lithuanian Soviet Socialist Republic disputes arising from administrative legal relations were examined in the courts of general competence.<sup>26</sup> According to Articles 16 and 257 of the Code of Civil Procedure, disputes arising from administrative legal relations were divided into three groups: “1) disputes based on complaints about irregularities in voter lists; 2) disputes based on complaints about the actions of administrative bodies; 3) disputes regarding the collection of state and local taxes and fees, mandatory premium insurance and tax surcharges from citizens.”<sup>27</sup>

The Seimas of the Republic of Lithuania on November 8, 1994 adopted the law “On Amending and Supplementing the Civil Procedure Code of the Republic of Lithuania.”<sup>28</sup> The Law entered into force on January 1, 1995. In Article 257 of this code other categories of cases arising from administrative legal relations that must be examined by the court of general competence were enumerated: 1) complaints about elections and referendum; 2) complaints regarding the imposition of administrative penalties; 3) complaints about illegal actions or omissions of the state authorities or public administration institutions and officials, restricting the rights of other persons. The list was also supplemented

<sup>24</sup> On the Provisional Basic Law of the Republic of Lithuania, Official Gazette 1990, No. 9-224.

<sup>25</sup> Žilys J., *Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo konstitucinis statusas – santykių su vykdomąja valdžia aspektas* „Jurisprudencija“ 2002, No. 29 (21), p. 6.

<sup>26</sup> The Law of the Lithuanian Soviet Socialist Republic on the Civil Procedure Code, Official Gazette 1964, No. 19-139.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> On the Law Amending and Supplementing the Civil Procedure Code of the Republic of Lithuania, Official Gazette 1990, No. 9-224.

with a fourth category of disputes, i.e., disputes based on the complaints of the Government representative regarding municipal acts and actions of officials.

Although in the Code of Civil Procedure the relevant rules of administrative judicial procedure were withdrawn succinctly. It was possible to find certain norms of *lex specialis* intended to regulate disputes arising from administrative legal relations in the court of general jurisdiction (Article 259-269 of the Code of Civil Procedure).

Administrative courts in Lithuania were established in 1999. According to the Lithuanian legal doctrine,<sup>29</sup> it is agreed that the basis for the establishment of administrative courts is Article 111 of the Constitution of the Republic of Lithuania adopted on October 25, 1992. Article 111 of the Constitution governs the right to set up specialized courts to hear administrative, labour, family, and other categories of cases. However, it took seven years for Lithuania to implement the right to establish specialized courts registered in Article 111 of the Constitution.

In 1993 the Seimas of the Republic of Lithuania approved the Outline of the Legal Reform with the Resolution "On the Outline of the Reform of the Legal System and its Implementation" approved the Outline of the Legal Reform.<sup>30</sup> With the Resolution "On...", the Seimas offered the implementation program for the reform of the legal system until March 10, 1994. The program should have provided the stages and specific deadlines for the implementation of the reform of the legal system, the list of laws and other legal acts that must be prepared and adopted during the implementation of the Reform of the Legal System, as well as the sequence of adoption of those legal acts, creation of the necessary material technical base to implement the reform of the legal system, creation of the program for the training, retraining and upgrading of the qualifications of lawyers, other organizational measures necessary for the implementation of the Reform of the Legal System.<sup>31</sup>

On June 9, 1994, with the Resolution no. 455 "On...", the Government approved the implementation program for the Reform of the Legal System,<sup>32</sup> which was planned to be carried out in three stages. The first stage is to prepare the legal framework necessary for the Reform of the Legal System. In the second stage, the legal framework is finally formed, and the courts and law enforcement institutions are reformed. In the third stage, it is planned to put into practice an analysis

<sup>29</sup> D. Raižys, D. Urbonas, *Administracinių bylų teisenos infrastruktūrinis modelis*, „Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka“ 2010, No 3, p. 59; J. Paužaitė-Kulvinskienė, *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, Vilnius 2005, p. 50.

<sup>30</sup> On the Outline of the Reform of the Legal System and its Implementation, Official Gazette 1993, No 70-1311.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> On the Implementation Program of the Reform of the Legal System, Official Gazette 1994, No. 45-840.



of the new legal system and, if necessary, to improve it. Although the second phase of the Reform of the Legal System was related to judicial reforms, there was no mention of the system of administrative courts. Although the Outline of the Legal Reform from 1993 should be considered as the basis for the reform of the Lithuanian legal system, the greatest attention was paid to the reform of the court system of general competence. Administrative courts were not mentioned in this outline. Furthermore, the need for the establishment of administrative courts was not mentioned either.

The necessity of establishing administrative courts was mentioned for the first time in the Outline of the Lithuanian Administrative Process Reform prepared by the Ministry of Justice of the Republic of Lithuania in 1996.<sup>33</sup> This document was the constituent part of the Resolution of the Seimas “Regarding the Outlines of the Reform of Administrative Process and their Implementation.”<sup>34</sup> The Ministry of Justice, offered in accordance with Article 111 of the Constitution:

to establish a system of two-tier administrative courts – one administrative court in each administrative unit and the Supreme Administrative Court in Vilnius (...).” The first-tier administrative courts would hear cases of administrative law violations, complaints about the legality of decisions made by administrative (management) authorities, as well as other cases arising from administrative legal relations, which are currently heard by general courts in accordance with the Code of Civil Procedure. The Supreme Administrative Court would be the appellate and cassation instance for the decisions made by the courts of the first instance, and this court would also form a unified jurisprudence in administrative cases.<sup>35</sup>

In the Outline of the Administrative Process Reform the reasons that led to the establishment of the two-tier instance system of administrative courts were not named. However, the Explanatory Note to the draft of the Seimas Resolution on the Outline of the Reform of Administrative Process<sup>36</sup> emphasised the transfer of cases of administrative law violations to the courts. It can be concluded that the reform of administrative process was motivated by the inconsistency of the administrative law system operating at the time with the principle of separation

33 The Appendix to the resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania: The Outline of the Lithuanian Administrative Process Reform, Official Gazette 1996, No. 2614.

34 The Decision of the Government of the Republic of Lithuania Regarding the Submission of the Draft Resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania On the Outlines of the Administrative Procedure Reform and Their Implementation to the Seimas of the Republic of Lithuania, Official Gazette 1996, No. 1080.

35 The Outline of the Lithuanian Administrative Process Reform, Official Gazette 1996, No. 2614.

36 Explanatory Note to the Draft of the Resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania On the Outline of the Reform of Administrative Process, Official Gazette 1996, No. 2614.



of powers, even with the Article 6 of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms<sup>37</sup> which entered into force in Lithuania in 1995.

The Outline of the Lithuanian Administrative Process Reform was presented to the Seimas for consideration. The Seimas approved the Outline.<sup>38</sup> It was referred to the State and Law Committee of the Seimas. The further fate of the Outline is not known, after the document was submitted to the State and Law Committee of the Seimas. But it can be assumed that the reasons for its non-acceptance were related to the Seimas elections in 1996.<sup>39</sup>

New Outline of the Reform of the Legal System was adopted in 1998<sup>40</sup> after evaluating the inconsistencies in the outline of the legal system reform in 1993, including the fact that the previously prepared draft of the outline of the legal system reform did not mention administrative courts at all, also considering the requirements and recommendations provided to Lithuania by the United Nations Organization, the European Union, and the Council of Europe. In the reports of the European Union Commission on the progress of Lithuania, after it applied to become an European Union member, Lithuanian administrative justice system was repeatedly discussed, emphasizing the necessity of establishing specialized courts competent to control legality of the public administration actions.<sup>41</sup>

Part I of Section II of the Outline of the Reform of the Legal System arranged to establish envisaged the goal of establishing administrative courts of two instances, which were to deal with the cases regarding the legality of decisions made by administrative entities and officials and other cases arising from administrative legal relations, such as taxes etc., would belong. Thus, the goal of the Outline was to create an independent system of administrative courts.<sup>42</sup> It can be asserted that in 1998 the outline laid the foundations for the establishment of administrative courts in Lithuania.

The issue of adopting the Outline of the Reform of the Legal System was decided in the plenary session of the Seimas June 25, 1998.<sup>43</sup> The outline was adopted after 46 members of the Seimas voted in favor, 5 against and 17 abstained. After the Seimas adopted the new version of the Outline of the Legal System Reform, the Prime System Reform, the Prime Minister, by his decree, formed

---

37 The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Official Gazette 1995, No. 40-987.

38 The Transcript of the Twenty-sixth Session of the Seimas of the Republic of Lithuania; [https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/TAIS.240857/#zym\\_a\\_9s26padminteisen](https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/TAIS.240857/#zym_a_9s26padminteisen).

39 J. Paužaitė-Kulvinskienė, *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, Vilnius 2005, p. 52.

40 Regarding the Outline of the Reform of the Legal System (new version) and their Implementation, Official Gazette 1998, No. 61-1736.

41 J. Paužaitė-Kulvinskienė, *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, Vilnius 2005, p. 52.

42 Regarding the Outline of the Reform of the Legal System (new version) and their Implementation, Official Gazette 1998, No. 61-1736.

43 Minutes of the Morning Plenary Session of the Seimas of the Republic of Lithuania No. 54(217); <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.59900>

a working group of five experts (justice of the Constitutional Court K. Lapinskas, justice of the Criminal Division in the Supreme Court L. Žilienė, president of the Court of Appeal V. Milius, judge of the Criminal Division in the Vilnius regional court A. Pėstininkas, chief specialist of the Law Department of the Ministry of Justice H. Uziela).<sup>44</sup> By November 1, 1997, the working group had to draft laws on the establishment of administrative courts determining their competence and submit those drafts to the Government. The draft law on the Establishment of Administrative Courts of the Republic of Lithuania was adopted by the Seimas on January 1, 1999.<sup>45</sup>

The analysis of the Explanatory Note submitted together with the original draft law on the Establishment of Administrative Courts<sup>46</sup> allows us to distinguish two groups of reasons for the establishment of administrative courts – political and legal. Political reasons consisted of Lithuania's aspiration to create a democratic judicial system, focused on Western European countries, with the aim of joining the European Union in the future. The legal reasons regarded the need to strengthen the realization of the human right to the court and to fill the gap in the judicial system, since before the establishment of administrative courts, a small part of disputes arising from administrative legal relations were examined in the court of general competence, leaving a part of cases unexamined.<sup>47</sup>

## Institutional Development of the System of Administrative Courts

Administrative courts started operating on 1st of May 1999. Five regional administrative courts in Vilnius, Kaunas, Klaipėda, Šiauliai, Panevėžys, Higher Administrative Court and the Administrative Cases Division of the Court of Appeal began their activity. The highest instance in administrative cases was not separated from the courts of general competence, i.e. the administrative court of the highest instance was a structural part of the court of general competence – the Administrative Cases Division of the Court of Appeal.

44 Regarding the Creation of a Working Group to Draft Laws on the Establishment of Administrative Courts and Determination of their Competence, 1997, No 415; <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.42249?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=26b88f29-f040-4a86-aa06-e0a740c3ac8b>.

45 The Draft Law on the Establishment of Administrative Courts (edited for adoption) 1999, No. P-1272 (3); the Law on the Establishment of Administrative Courts, Official Gazette 1999, No. 13-309.

46 Explanatory Note to the Draft Laws No. P-1271-P-1275, 1998, No. P-1271 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.58719?jfwid=-py58q4158>

47 More about the establishment of administrative courts see: B. Jacevič, *Administracinių teismų kūrimosi prielaidos ir raida Lietuvoje*, Magistro baigiamasis darbas, Vilnius 2022.

The Supreme Administrative Court of Lithuania began its activity on 1<sup>st</sup> of January 2001.<sup>48</sup> The Higher Administrative Court and the Administrative Cases Division of the Court of Appeal of Lithuania were abolished. The administrative courts of five regions were left to function. Thus, since 1999 to 2000 the system of administrative courts was not completely separated from the system of courts of general jurisdiction. The administrative courts' system was three-tiered.

Since January 1, 2001 a two-instanced administrative courts system began to operate. It was completely separated from the system of courts of general jurisdiction. Thus, January 1, 2001 the highest level in the system of administrative courts consisted of the Supreme Administrative Court of Lithuania. The lower level consisted of five district administrative courts. Such a system of administrative courts operated until January 1, 2018.

As a part of the judicial reform, the regional administrative courts were reorganized and from 1<sup>st</sup> of January 2018 there were no more four regional administrative courts, as they were merged into the Regional Administrative Court.<sup>49</sup>

Since January 1, 2024 there will be one Regions Administrative Court together with the Supreme Administrative Court of Lithuania.

#### Change of the Administrative Court System in Lithuania 1999–2024

1999-05-01 – 2001-01-01	2001-01-01 – 2017-12-31	Since January 1, 2018	Since January 1, 2024
Administrative Cases Division of the Court of Appeal	Supreme Administrative Court of Lithuania	Supreme Administrative Court of Lithuania	Supreme Administrative Court of Lithuania
Higher Administrative Court	Five Regional Administrative Courts	Vilnius Regional Administrative Court	Regions Administrative Court
Five Regional Administrative Courts		Regional Administrative Court	

<sup>48</sup> The Law on the Implementation of the Law on Amending and Supplementing Articles 2, 3, 4, 5, 6 of the Law on the Establishment of Administrative Courts of the Republic of Lithuania and the Law on Amending the Law on Administrative Cases, Official Gazette 2000, No. 85-2568.

<sup>49</sup> The Law on the Establishment of Administrative Courts of the Republic of Lithuania No. VIII-1030 Law amending Article 2 and repealing Article 3, Official Gazette 2016, No. 17975.

## Development of the Competence of Administrative Courts

According to the Part 1 of Article 1 of the Law on the Establishment of Administrative Courts<sup>50</sup>, specialized administrative courts were established to examine the complaints regarding administrative actions (acts, omission; failure to fulfil duties) performed by the public administration entities. In general, the competence of Lithuanian courts is determined by the Law on Courts,<sup>51</sup> in which from February 3, 1999 until May 1, 2002 was a rule that the competence of administrative courts is determined by the Law on Administrative Proceedings (hereinafter – LAP).<sup>52</sup> Although this provision was changed by detailing the competence of the regional administrative courts and the Supreme Administrative Court of Lithuania, until now the Part 2 of Article 1 of the Law on the Establishment of Administrative Courts was in force. This legal provision expressly establishes that the competence of administrative courts is determined by the LAP and other laws. Therefore, the development of the competence of administrative courts is presented in the main legal amendments, which led to the fundamental changes in competence of administrative courts.

### Period from 1999 to 2001

Although in this time the laws regulating public administration lacked juridical clarity, in order to define the limits of the competence of administrative courts, it can be summarized that administrative courts were assigned to hear disputes regarding the activities of public administration entities (the execution of the granted powers, the administration of public services, the assurance of the independent functioning, etc.).

During this period, the basic rules were established in order to define the limits of the competence of administrative courts, primarily thus cases cannot be attributed to the competence of administrative courts. Administrative courts cannot deal with the cases assigned to the competence of other courts, investigate the activities assigned to the President of the Republic, the Seimas of the Republic of Lithuania, members of the Seimas, the Prime Minister, the Government of the Republic of Lithuania, auditors of the Seimas of the Republic

---

<sup>50</sup> The Law on the Establishment of Administrative Courts of the Republic of Lithuania, Official Gazette 1999, No. 13-309.

<sup>51</sup> The Law on Courts of the Republic of Lithuania, Official Gazette 2002, No. 17-649.

<sup>52</sup> The Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania, Official Gazette 1999, No 13-308; 2000, No 85-2566; 2016, No 2016-16849.

of Lithuania, judges of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, the Supreme Court of Lithuania and the Lithuanian Court of Appeal; interfere with other actions of other judges, prosecutors, officers, court bailiffs, and cases regarding administrative offenses, which were examined in the first instance by district courts and other institutions.

In the period in question, the list (with changes presented) of cases assigned to the competence of administrative courts was formed. For instance, it concerned cases regarding the legality of normative administrative acts, the legality of legal acts and actions adopted by public administration entities, public institutions and non-governmental organizations, the refusal or delay of public administration entities to perform actions assigned to their competence (omission), compensation for damages caused to a natural person or legal person by illegal actions or omission of the public administration entities, taxes, other mandatory payments, fees and tax disputes, service disputes and other disputes in the civil service, disputes between independent public administration entities due to competence or violation of laws, elections, appeals of a decision in an administrative offenses case, the legality of general acts adopted by public organizations, associations, political parties, political organizations or associations.

We can distinguish the main features of the competence of administrative courts created in this period. Regional administrative courts were assigned to examine cases in which the party to the dispute is a territorial (municipal) public administration entity. The Higher Administrative Court, which at the time was the appellate instance for the decisions of the regional administrative courts, was assigned as the first instance to examine cases when the party is a central public administration entity and tax cases. The Administrative Cases Division of the Lithuanian Court of Appeals was the appeal instance for cases examined by the Higher Administrative Court as a court of first instance, and the final instance in matters of jurisdiction in administrative cases. Also the Administrative Cases Division of the Lithuanian Court of Appeals was assigned to have authority over the uniformity of the case-law.

### **Period from 2001–2002**

During the period from 2001 to 2002 the separate two-tier system of administrative courts was established, which led to the fundamental changes in the field of the administrative courts' competence.

The competence of the Higher Administrative Court was chosen to be divided between Vilnius Regional Administrative Court with additional competence, and the Supreme Administrative Court of Lithuania.

The competence of the Regional Administrative Courts and Vilnius Regional Administrative Court was divided according to the principle that is linked to the status of the party to the dispute. Regional Administrative Courts were assigned cases in which the party to the dispute is a territorial (municipal) public administration entity whose territory of operation coincides with the territory of operation of the Regional Administrative Courts. The Vilnius Regional Administrative Court was assigned cases in which the party to the dispute is not only a territorial (municipal) public administration entity whose territory of operation coincides with the territory of operation of the Vilnius Regional Administrative Court, but also a central public administration entity (with the exception of cases regarding the legality of normative administrative acts adopted by the central public administration entity, and cases regarding the legality of general acts adopted by public organizations, associations, political parties, political organizations or associations which were assigned to the Supreme Administrative Court of Lithuania as the only and final instance).

The Vilnius Regional Administrative Court was additionally assigned cases regarding the decisions of the Chief Official Ethics Commission and disputes regarding the termination of service relations with civil servants, the refusal to issue a permit to live or work or the cancellation of such a permit, as well as complaints regarding the non-granted refugee status, the insurance of the execution of the decisions of the Chief Administrative Disputes Commission, the Tax Disputes Commission, and others.

The list of the administrative cases assigned to the regional administrative courts was supplemented with cases regarding the application of financial sanctions and the requests to ensure the execution of decisions of administrative dispute commissions.

This period, due to the aforementioned creation of the new system of administrative courts, symbolizes the beginning of the competence of the Supreme Administrative Court of Lithuania.

The Supreme Administrative Court of Lithuania was assigned not only the role of the appellate court regarding the decisions of the regional administrative courts, but also to be the first and the final instance for cases assigned to its exclusive competence or for the examination of specific requests in cases established by law (for instance, requests for renewal of the process). The competence of the Supreme Administrative Court of Lithuania as a court of the final instance was supplemented by cases based on complaints about the administrative decisions or omission of the Central Electoral Commission of the Republic of Lithuania, except for those assigned to the competence of the

Constitutional Court. It is worth mentioning that in cases when the Supreme Administrative Court of Lithuania is the first and final instance, the right to appeal the court's decision is eliminated.

During this period, more detailed forms of implementing the functions of the Supreme Administrative Court of Lithuania to form a uniform practice of administrative courts were formed, determining that this function is performed by publishing the court publication (Lt. Biuletėnis), providing recommendations on the interpretation and application of laws and other legal acts, consulting regional administrative courts in interpretation and application of the laws and of other legal acts.

It is worth revealing that in this period, the competence of administrative courts was supplemented with a new competence – to perform the other functions. The assignment of *the other functions* as additional competence for administrative courts (especially regional administrative courts), as we will see later, was the reason that in *other (special)* laws a new type of *the judicial procedures* have been established. These judicial procedures have their own representative features. For instance, only the public administration entity and the administrative court are the participants in these *judicial procedures*. These *judicial procedures* are not related to a specific case, because while these *judicial procedures* are being carried out, there is no dispute. It could be stated that the list of cases assigned to the competence of administrative courts became non-exhaustive, due to the legal possibility to fill it up *ad hoc* in the other (special) laws.

## 2004

This period is singled out due to the changes in the field of the competence of administrative courts, directly related to the process and legal consequences of Lithuania's accession to the European Union. During this period, the right of the Regional Administrative Courts and the Vilnius Administrative Court and the duty of the Supreme Administrative Court of Lithuania to apply to the competent judicial institution of the European Union with a request to submit a preliminary ruling were imposed. Also, the Supreme Administrative Court of Lithuania was assigned with the duty, according to the interpretations of the judicial institutions of the European Union, to analyze and summarize the case-law of the application of European Union legal provisions, make recommendations regarding the cooperation between administrative courts and the judicial institutions of the European Union in ensuring the uniform interpretation and application of European Union legal acts.



## Period from 2007 to 2014

This period marks several autonomous changes in the field of the competence of administrative courts. The scope of disputes arising from the field of public administration was expanded, after the Law on Public Administration<sup>53</sup> had established that the public administration includes, among other things, the provision of administrative services.

Since the beginning of the establishment of the administrative courts, administrative courts have been examining many cases regarding the administrative offenses. This was particularly criticized by the scholars of the law, who claimed that the cases of administrative offenses should have been heard in courts of general competence.<sup>54</sup> Criticism has been heard because since January 1, 2011 the cases of administrative offences have been referred to the courts of general jurisdiction.

During this period, the list of cases assigned to the Supreme Administrative Court of Lithuania was supplemented by case regarding requests from municipal councils to provide conclusions due to the fact of breaking the oath and (or) non-fulfilment of the powers provided for by law by a member of the municipal council or the mayor for whom the procedure for the loss of powers has been initiated.

## 2016

When the new wording of the LAP entered into force, the additional competence of the Vilnius Regional Administrative Court was abolished, by abandoning the discussed rules, according to which the competence of the regional administrative courts depended on the status of the party to the dispute and according to which the cases expressis verbis were assigned to the competence of the Vilnius Regional Administrative Court. However, at the same time, a new legal provision of the LAP was adopted, according to which the Vilnius Regional Administrative Court examines other cases in the first instance, assigned to its competence according to the applicable laws. It proves that the additional competence of the Vilnius Regional Administrative Court actually was maintained.

<sup>53</sup> The Law on Public administration of the Republic of Lithuania, Official Gazette 1999, No. 60-1945.

<sup>54</sup> D. Raižys, *Administracinių teisės pažeidimų bylų teismo gūmo problemos*, [in:] *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiiai*, Vilnius 2010, p. 348; J. Paužaitė-Kulvinskiene, *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, Vilnius 2005, pp. 97-98.



## Period from 2018 to 2022

Although the institutional reform of administrative courts that took place in 2018 did not significant changes in the area of the competence of administrative courts, but changes in the competence of administrative courts were carried out autonomously, which further expansion of the scope of the competence of administrative courts.

Regional administrative courts started to handle cases regarding the disputes arising from material liability and retroactive claims.

During this period, together with the new procedure for handling cases, the competence of the Supreme Administrative Court of Lithuania was supplemented by the type of cases regarding the requests of the State Data Protection Inspectorate to apply to the competent judicial institution of the European Union, regarding the European Commission's decisions. So, even though the Supreme Administrative Court of Lithuania is considered to be an appellant instance court, obliged to harmonize case-law of administrative court, the court is also the only and the final instance for cases or requests from those indicated in the LAP or other laws.

The competence of the regional administrative courts was supplemented by cases regarding the complaints of transferable persons, regarding the non-granted or cancellation of the transferable person status.

After the adoption of the Election Code, which codifies separate election laws, and the Constitutional Law of the Republic of Lithuania on the Referendum, the competence of the administrative courts regarding cases on elections was specified.

## Nowadays and the Near Future

After all the changes that modified the competence of administrative courts, it can be summarized that the general exhaustive list of the competence of regional administrative courts, the Vilnius Regional Administrative Court and of the Supreme Administrative Court of Lithuania has been established in the LAP. Other laws determine the jurisdiction of the Vilnius Regional Administrative Court, which can be divided into two types: *exclusive jurisdiction of cases*<sup>55</sup> and

---

<sup>55</sup> For instance, cases regarding: a tax dispute; the resolutions of the Competition Council, which prevent the further investigation of the violation of the Competition Law or which terminate the examination of the notification on concentration; decisions to revoke a residence permit issued to a foreigner or his right to reside in the Republic of Lithuania, decisions to revoke a refugee status, additional or temporary protection; the decisions of the Chief Official Ethics Commission; the decisions of the Lithuanian Radio and Television Commission on the imposition of a fine; the decisions made by the Coordination Commission for the Protection of Objects Important for Ensuring National

*exclusive competence of other functions.*<sup>56</sup> Also other laws provide for additional competence of the regional administrative courts by assigning *cases*<sup>57</sup> and *other functions*.<sup>58</sup>

This developed competence of administrative courts will be amending institutionally (see the chapter: *the Institutional Development of the System of Administrative Courts*).

## Contemporary Administrative Process: Developments and Insights about the *Status Quo*

In Lithuania, there are two functioning concepts of administrative process: the broad concept, which includes not only judicial and pre-trial examination of administrative disputes, but also, decision-making (application of administrative responsibility), and the narrow concept, which includes only judicial and preliminary examination of administrative disputes.<sup>59</sup> Considering the purpose

---

Security; the resolutions of the Notary Attestation Commission; the decisions of the court of honour of property or business appraisers and the institution authorized by the Government to perform state supervision of property or business appraisers and property or business appraisers; the actions (omission) of the heads of the General Commissioner of the Lithuanian Police or the Director of the Prisons Department; the citizenship; the decisions of the executor of the Crime Victims' Fund program regarding compensation for damages caused by violent crimes; the actions of specialists or experts used by the administration of the the National Commission for Energy Control and Prices for the inspection of civil servants and employees; the decision of the Commission for Determination of Harm to Patients' Health to refuse to consider the request; the conclusions of the Prosecutors' Selection Commission or the Chief Prosecutors' Selection Commission, which indicate the data of/ concerning on the candidates for prosecutors who participated in the selection of the most suitable candidates; the Competition Council's decision to apply temporary measures; the decision of the public institution Rural Business and Market Development to apply temporary measures.

<sup>56</sup> For instance, examination of applications for issuing a permit to perform actions that have not yet been performed or actions that have already been performed; examination of applications for temporary protection measures; examination of requests to sanction decisions; examination of requests to enter residential premises of natural persons; examination of requests to authorize permit to use the coercive measures indicated in the Regulation (EC) No 1/2003; examination of requests for temporary seizure of property; appointment of independent experts.

<sup>57</sup> For example, a case regarding the planning of the organizer's refusal to accept proposals for the territorial planning document of a project important to the state; a case regarding the decision of the National Land Service to start the procedure of acquiring land for public needs or not to start it, regarding a decision on land consolidation approval of the project.

<sup>58</sup> For example, examination of applications for issuing a permit to perform actions that have not yet been performed; examination of applications to enter inspected structures and (or) premises; examination of applications to enter residential or non-residential buildings or other territories.

<sup>59</sup> J. Paužaitė-Kulvinskienė, *Administracinio proceso modelio paieškos Lietuvos moksle*, [in:] *Ketvirtis amžiaus tiriant ir reformuojant Lietuvos teisinę sistemą. Recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys*, Vilnius 2016, pp. 348-349.

and scope of this article, this part covers the main and essential features of judicial review by using the terms “administrative process” or “judicial administrative process”.

Part 2 of Article 1 of the LAP (was in force from May 1, 1999 until December 31, 2000) determined that when examining cases, the administrative process was guided by the provisions of the LAP, and in cases not regulated in the LAP the administrative process is guided by the provisions of the Code of Civil Procedure. Since the 1<sup>st</sup> January, 2001 after the new wording of the LAP has come into effect, this legal provision was changed. Until now it is determined that only when LAP directly indicated, the administrative process can be guided by the provisions of the Code of Civil Procedure. This change marks the recognition of the autonomy of the administrative process.

However, the duality of the administrative process still exists in Lithuania. Since January 1, 2003 the provision of the LAP has entered into force, it stated that if one of the claims in the case is related to an individual administrative act and its legality is questionable, in this case the court of general competence can decide about the legality of such an act. Faced with situations where the court of general competence and the administrative court refused to hear the same case, the legislator decided to create the Special Chamber of Judges, which makes the rulings on the jurisdiction of the dispute non appealable and final. Together with these changes, the previously aforementioned legal provision stating that the court of general competence can decide about the legality of an individual administrative act when examining a case was abolished. However, until now the provision of the Law on Courts, according to which the court of general competence, when examining a civil case, can also decide about the legality of an individual administrative act, is in force. Such duality of the administrative process leads to the process in which the same laws regulating the adoption of individual administrative act can be interpreted and applied differently by different courts, which is guided by the different dispute resolution procedure. Legal scholars have been criticizing this by suggesting that the assignment of the dispute to the administrative court should be linked exclusively to the status of the party to the dispute, or all disputes arising from administrative legal relations should be examined only in administrative courts.<sup>60</sup> There are still no changes regarding this matter.

Speaking about the different dispute resolution procedures, it is worth marking that one of the essential features of the administrative process is the active role of the administrative court, which manifests itself through the duty to

<sup>60</sup> D. Raižys, D. Urbonas, *Administracinių bylių teisenos infrastruktūrinis modelis*, „Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka“ 2010, No. 3, pp. 58-63.

investigate the circumstances of the case comprehensively and objectively. After the new wording of the LAP in 2016, the active role of the administrative court has been further strengthened, after determining that, if necessary, the court can investigate *ex officio* the circumstances of the case by collecting evidence, the court determines the scope of such an investigation and is not bound by the requests of the participants of the administrative process.

Another feature of the administrative process is directly related to the limits of the competence of the administrative court. With the introduction of the first version of the LAP, it was established that administrative courts do not assess the administrative act and actions (or omission) by public administration entities from the point of view of political or economic expediency. Administrative courts, when examining disputes, determine only whether (I) the law was not violated in a specific case, or (II) the public administration entity did not exceed its competence (*ultra vires* doctrine), or (III) the act (activity) of the public administration entity does not contradict the goals and objectives, due to which the public administration entity was established and received the relevant powers, or (IV) the court decides that there is another basis that the court recognizes as important. The administrative court can reject the complaint, uphold the complaint, annul the legal act (part thereof) and (or) oblige the public administration entity to stop the violation, or execute another court order, satisfy the complaint, oblige the public administration entity to implement the law, satisfy the complaint and resolve the dispute in a different way, to satisfy the complaint and make up for the damages caused by illegal actions of public administration entities.

As we can see, the administrative court is given wide discretion to decide on the outcome of the dispute resolution which assisting to fulfil the obligation to administrative court to hear cases actively. However, in other (special) laws we can find restrictions on this discretion. Accordingly legal regulation is another aspect that distinguishes the administrative process.

According to Part 1 and 3 of Article 1 of the LAP, the administrative process is established in the LAP and may also be regulated by the other laws. Since January 1<sup>st</sup>, 2001 the legal rule for the application of laws in the examination of administrative cases states that – if there are contradictions between the legal provisions of the LAP and other laws (except for special laws), the court must be guided by the legal provisions of the LAP. This legal norm encodes the *lex specialis derogat legi generali* rule, which is applicable when the procedure for examining administrative cases is placed in the special laws. This rule as it seen does not apply to other laws. LAP and also legal doctrine does not define what special laws are and what other laws are. According to the case-law, if the laws do not regulate the judicial powers of the court when examining administrative

cases, such laws are considered to be the other laws, and if the laws determine the process of examining administrative cases, such laws considered being the *special laws*.<sup>61</sup> So this means that the legal framework of administrative process consists of the LAP and the special laws. In practice can be seen that the legal framework of the administrative process is more focused on specialized areas of public administration, which is not systematically coordinated. This leads to the fragmentation of administrative process.

Overall, these aforementioned features of the administrative process not only mark the uniqueness of the administrative process, but also the legal effects to the implementation of the goal of the effective and operative control of the activities of public administration entities. This aim also greatly benefits from the amendments to the LAP, allowing administrative cases to be examined more efficiently and promptly. For example, since the 1<sup>st</sup> August, 2013 the legislator established the possibility of concluding a peace agreement which has been in force since then; in 2016 by the new wording of the LAP, as mentioned, the active role of the administrative court was strengthened, a 10-year deadline for appealing an administrative decision was introduced; a new sub-process and a model court process, which could help the administrative courts to examine more than 20 similar cases brought to court, arising from the same legal relations that were determined by economic and social phenomena in the state governance, was established; since 28<sup>th</sup> June 2017 the institute of a group complaint when the claim is made by at least 20 natural or legal persons has been introduced; in 2019 the possibility of transferring the dispute to be resolved by meditation was established. On 1<sup>st</sup> January 2020 the legislator introduced a new sub-process the court order (*in Lithuania: teismo įsakymas*) for the awarding (recovery) of unpaid (unreturned) amounts to the state, municipal budgets or state monetary funds from a natural or legal person (debtor).

However, in practice the administrative cases have become more and more complex over time. Therefore, even the innovative procedural measures established in the LAP not always help to avoid problems related to the workload, quality, clarity, comprehensibility, and enforceability of the administrative court decisions. For instance, due to the lack of the systematicity of the legal regulation

---

<sup>61</sup> The Law on Amendments to the Law on Administrative Cases of the Republic of Lithuania, Official Gazette 2000, No. 85-2566. 18 October 2000 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania; September 10, 2002 decision case No A-11-00888-02 of the Supreme Administrative Court of Lithuania; December 21, 2006 decision case no N-469-2076-06 of the Supreme Administrative Court of Lithuania; March 15, 2008 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania; January 21, 2008 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania; September 21, 2016 decision case No. AS-714-261/2016 of the Supreme Administrative Court of Lithuania.

of the activity of public administration entities (administrative procedures), public administration entities are still facing problems even after obliging to submit to the administrative court all the case material that was used in decision-making process.<sup>62</sup> Systematization of the administrative process in the broad sense could be one of the possible solutions to improve the effectiveness of the administrative process in the narrow sense.

## The Most Relevant Reforms of the Administrative Process Model in Lithuania

Based on what has been discussed, it can be stated that even though there are no longer any demands for fundamental reforms in the field of institutionalization of administrative justice, there is a continuous improvement of the activity of the established administrative justice institutions. For instance, the dualistic model of handling administrative disputes in Lithuania with quasi-courts<sup>63</sup> (quasi-judicial institutions) and administrative courts is unique in the European context. Constitutional jurisprudence sets clear standards for the system of pre-trial examination of administrative disputes,<sup>64</sup> recognizing that the non-judicial administrative process can neither replace the judicial examination nor be an alternative to it.<sup>65</sup> Quasi-judicial institutions are being strengthened by expanding the scope of the hearings of administrative disputes, like in 2021, the Tax Disputes Commission appointed to examine disputes regarding the environmental tax obligations.

The most relevant reforms remain more effective in creating the administrative process<sup>66</sup> therefore, both the planned and already implemented changes in legal regulation are related to this, primarily taking into account the experience of the crises that have occurred, for example, the COVID-19 forced the use of digital

<sup>62</sup> 30 November, 2015 decision No eA-718-602/2015 of the Supreme Administrative Court of Lithuania, 3 July, 2019 decision No eA-1510-602/2019 of the Supreme Administrative Court of Lithuania, 10 November, 2021 decision No eA-2684-602/2021 of the Supreme Administrative Court of Lithuania.

<sup>63</sup> L. Paškevičienė, *Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika*, „Teisė“ 2019, no. 111, pp. 67-91. L. Paškevičienė, *Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai*. „Teisė“ 2018, No. 108, pp. 51-69.

<sup>64</sup> 2 June 2002 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania; 4 March 2003 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania; 7 February 2005 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania; 13 December 2004 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania.

<sup>65</sup> F. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner, *Kommentar VwGO, I Band*, München 2003, pp. 16-17.

<sup>66</sup> J. Paužaitė-Kulvinskiene, *The principle of effective legal protection in administrative law in Lithuania*, [in:] *The principle of effective legal protection in administrative law: a European perspective*, Abingdon 2017, pp. 190-217.

technology solutions more intensively in the handling of administrative disputes,<sup>67</sup> whereas the increased flow of illegal migrants from third countries (Belarus, Russia) to Lithuania, in the context of the geopolitical war crisis, encourages the search for new procedural institutes that would speed up the processing of cases and at the same time would not reduce the quality standards of legal protection.

The reform of the stage of the appeal process, which is currently under discussion, should be mentioned as well. In the administrative doctrine, the first insights regarding the unlimited right of appeal in the administrative process were expressed as early as in 2006,<sup>68</sup> however, more intensive discussions regarding the right to file an appeal in the administrative cases in Lithuania began in 2019, after the registration of the amendments of LAP, which contain a proposal to introduce a limited appeal for cases, that have been examined in the mandatory pre-trial procedure. The amendments of LAP suggest to establish three criteria for the admissibility of an appeal to the Supreme Administrative Court of Lithuania: (I) clear and consistent practice of the dispute of the Supreme Administrative Court of Lithuania has been formed on the issue of the dispute, from which the court of the first instance deviated when adopting the decision appealed by appeal; (II) there is an obvious error in the application of law in the decision of the administrative court of the first instance; (III) it is necessary to ensure the formation of uniform practice of administrative jurisprudences. Agreeing<sup>69</sup> with the position of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in the context of the principle of effective judicial protection, we should emphasise that the constitutional jurisprudence postulates that a person would have only one possibility to have a dispute or her dispute reviewed in at least one higher judicial instance in an appeal procedure is postulated in the constitutional jurisprudence. Therefore, *a priori*, the institute of limited appeal in the administrative proceedings cannot be considered contrary to the Constitution of the Republic of Lithuania. However, when establishing the model of limited appeal as a significant limitation of the right to appeal to a higher court, the norms governing the appeal process cannot artificially restrict or unreasonably complicate the possibility of exercising this right. This means that, when determining the procedure for appealing the decision of the

<sup>67</sup> E. Bilevičiūtė, B. Pranevičienė, *Nuotolinio administracinio proceso ypatumai*, [in:] *Administracinės teisės novelos*, Vilnius 2022, pp. 257-281.

<sup>68</sup> G. Ambrasaitė, *Apeliacija administraciniame procese: teisės kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą ribojimo galimybės*, „Jurisprudencija“ 2006, No. 6 (84), pp. 41-47; G. Ambrasaitė, *Apeliacija Lietuvos administraciniame procese: pagrindinės reformos kryptys*, „Jurisprudencija“ 2006, No. 4(82), pp. 13-20.

<sup>69</sup> J. Paužaitė-Kulvinskienė, *Teisės į apeliaciją paradigmė kaita: link ribotos apeliacijos modelio administracinių bylų teisenoje*, [in:] *Administracinės teisės novelos*, Vilnius 2022, pp. 236-256.



first instance court to the court of appeal, the grounds, terms, and conditions for filing an appeal, which would make it extremely difficult to apply to the court of appeal or it would be impossible to appeal the final decision of the court of the first instance to the court of appeal, cannot be established.

Therefore, on the one hand, the development of the mandatory pre-trial stage of administrative disputes is a reasonable and consistent direction for the improvement of the Lithuanian administrative process model, but on the other hand, using this stage as an argument, justifying the model of limited appeal, gives rise to certain insights into constitutional incompatibility. It can be considered that according to the constitution, it would not be permissible to equate pre-trial examination institutions with a “court” and in this way to disregard the approach of constitutional jurisprudence established to this day, in which the term “at least one higher instance” is clearly perceived as a “court” in the sense of Article 111 of the Constitution of the Republic of Lithuania.

In addition, the three criteria for the admissibility of an appeal listed in the amendments on the LAP draft can be improved in terms of legislative technique, since the proposed limited appeal model would *de facto* expand the quasi-cassational functions of the Supreme Administrative Court of Lithuania. Considering that the appeal process and the right of a person to appeal to a higher court regarding the decision of the court of the first instance is one of the essential constitutional procedural guarantees, it can be assumed that its reformation would be a serious intervention in the constitutionally defined model of judicial protection, when the model of limited appeal would possibly coincide with the functions of the cassation instance.

Recently, the legislator has introduced alternative forms of administrative dispute resolution in the administrative process. In the Lithuanian administrative doctrine<sup>70</sup> already a decade ago, it was proposed to consider the possibilities of applying alternative methods and to carry out investigations of mediation<sup>71,72</sup>

<sup>70</sup> J. Paužaitė-Kulvinskiene, *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, Vilnius 2005, pp. 149-151; S. Šedbaras, *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius 2006; V. Valančius, R. Norkus, *Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso*, „Jurisprudencija“ 2006, No. 3(81), pp. 91-99; D. Poška, *Asmens teisė į teisminę gynybą ir jos įgyvendinimo probleminiai aspektai Lietuvos administraciniuose teismuose*, Daktaro disertacija, Socialiniai mokslai, teisė (S 01), Vilnius 2007; J. Paužaitė-Kulvinskiene, *Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos*, „Teisė“ 2013, No. 86, pp. 36-56.

<sup>71</sup> S. Kavalnė, I. Saudargaitė, *Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects*, „Jurisprudencija“ 2011, No. 18 (1), pp. 251-265.

<sup>72</sup> U. Trumpulis, *Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje*, „Jurisprudencija“ 2012, No. 19 (4), pp. 1423-1437.

<sup>73</sup> I. Saudargaitė, A. Sutkevičius, *Taikos sutartis administracinių teismų praktikoje*, Vilnius 2012, pp. 578-598; J. Paužaitė-Kulvinskiene, *Taikos sutarties sudarymo problemos ir perspektyvos Lietuvos administraciniame procese*, [in:] *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis: recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys*, Vilnius 2012, pp. 292-308.



as well as to involve the settlement agreement institute<sup>73</sup> in the administrative process. Consistently, developing new narratives of procedural legal culture, Lithuania began to look for more constructive and innovative methods of dispute resolution in the administrative process as well. According to the Mediation Directive,<sup>74</sup> special attention was focused on the search for individualized justice in administrative disputes, on how to create better opportunities for alternative dispute resolution and to promote peaceful dispute resolution by encouraging the use of mediation and ensuring a balanced relationship between mediation and the court process. Although the scope of the directive covers only civil and commercial disputes, a few European Union member states, including Lithuania, France, Germany, Portugal, chose to extend the scope of the directive regarding administrative disputes through national legislation and initiated legal reforms regarding the search for alternative administrative disputes. The main factor that is not particularly favourable for the application of alternative dispute resolution mechanisms is the doctrinal point of view, that the legal regulation of the administrative process per se is not focused on the restoration of individualized social peace (individualized justice) between the parties to the dispute. On the contrary, in the case of an administrative dispute, the aim is formal application of the principles of the rule of law and legality, preferential establishment of public interest. In addition, the application of mediation in administrative disputes raises doubts as to how the confidentiality of the mediation process is compatible with the principle of transparency of public administration, whether it is possible to reconcile the public interest with the private one in mediation in such a way to serve the public interest rather than to harm it, for which the public administration entity agreed to enter into a settlement agreement in compromise terms, is not harmed. At the beginning, the settlement agreement was applied *mutatis mutandis* in the administrative process of Lithuania, as an institution of civil process, and later the LAP itself was supplemented with the settlement agreement institute (since 2013) as well with the mediation as a form of dispute resolution both in administrative courts and in quasi-judicial institutions (since 2019).

However, the application of non-formalized rules in the administrative process raises several doctrinal questions, since the intensifying legal regulation of mediation can have both negative and positive consequences for the

---

<sup>74</sup> Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, which aims to encourage the use of alternative methods of dispute resolution, particularly the use of mediation, to ensure a balanced relationship between mediation and judicial proceedings, does not apply to disputes regarding the revenue, customs or administrative matters, the liability of an EU country for acts and omissions in the exercise of State authority and disputes where one or more parties is domiciled or resident in Denmark.

<sup>75</sup> S. Boyron, *Mediation in administrative law: the identification of conflicting paradigms*, "European Public Law" 2007, No. 13(2), pp. 263-288, others.

administrative process, as evidenced by the active scientific discourse.<sup>75</sup> Although Lithuania intensively legalizes the mediation process in administrative disputes, and court practice<sup>76</sup> forms the essential criteria, significant for the peaceful resolution of an administrative dispute through mediation, however, it is not clear to this day whether mediation, as a form of dispute resolution, has become a fully functional part of the administrative process.

One of the atypical cases of the competence for administrative courts – the participation of administrative courts in the field of political responsibility and removal of the municipal government representatives from the office, meaning *the participation of the administrative court in the quasi-impeachment process*, when the Supreme Administrative Court of Lithuania renders a conclusion on the violation of the oath of a member of the municipal council or the mayor or non-fulfilment of powers.

The emergence of this institute is *inter alia* related to the introduction of directly elected mayors (in 2015) and the correction of the Article 119(1) of the Constitution of the Republic of Lithuania, adopted accordingly (in 2022). The recall of elected municipal government representatives in the local selfgovernment is basically a vote that directly gives voters the power to remove an elected politician. However, the participation of judicial institutions is not foreseen in this process.<sup>77</sup> In addition, only a few examples can be found in Europe, when taking into account constitutional traditions, it is allowed to recall local politicians. Nevertheless, it is a relatively rare legal instrument for the implementation of responsibility, used by the local self-government. Meanwhile, in Lithuania, the participation of the administrative court was also used to ensure its implementation, and the number of cases in this category has been increasing recently and will probably increase, after giving the local mayor more executive powers.

In addition, after the introduction of the institute individual constitutional complaint in Lithuania (on September 1, 2019), an even more intense trend of *instrumental constitutionalization of the administrative process is observed*<sup>78</sup> when the provisions of the administrative process are changed due to their opposition to the Constitution after an inspection in accordance with the Constitutional Court of the Republic of Lithuania. This measure is particularly characteristic of Eastern and Central European countries, where the administrative justice system and administrative process laws that started functioning at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, had several deficits in legal regulation: the ambiguous or

<sup>76</sup> December 1, 2021 decision case No eA-73-822/2021 of the Supreme Administrative Court of Lithuania.

<sup>77</sup> Europos komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos) pranešime apie merų ir vietos atstovų atšaukimą. See: CDL-AD (2019) 011rev (coe.int)

<sup>78</sup> T. Birmontienė, E. Jarašiūnas, E. Kūris, M. Maksimaitis, *Lietuvos konstitucinė teisė*, 2 leid. Vilnius 2002, pp. 105-106.

insufficiently clear content of the norms of the applicable administrative procedure contradicted the constitutional standard of effective judicial defence.

## Conclusions

Administrative court was not established in the interwar Lithuania. However, there were efforts to replace the body of judicial review with other institutions. But those institutions were not judicial entities, for example, complaints commissions of the legislative body, the Commission of Legal Advisors of the Ministries, the Council of State, various other commissions as a structural body of public administration agencies. Some contemporaries assumed that the Supreme Tribunal and other courts of general jurisdiction heard disputes related to the legality of administrative acts. This competence of general courts was insufficient. Drafts of the Law on the Administrative Court are of the biggest value within the framework of evolution of administrative justice in Lithuania.

After the Restoration of the Independence of the Republic of Lithuania, administrative courts were established in 1999. Before that, certain administrative cases were heard by the courts of general competence in accordance with the Code of Civil Procedure. The necessity of establishing administrative courts was mentioned for the first time in the Outline of the Lithuanian Administrative Process Reform prepared by the Ministry of Justice of the Republic of Lithuania in 1996. Finally, the draft law on the Establishment of Administrative Courts of the Republic of Lithuania was adopted by the Seimas on January 14, 1999.

Initially, the system of administrative courts was not completely separated from the courts of general jurisdiction. The highest instance for administrative cases was the Administrative Cases Division in the Court of Appeal. Since 2001 the system of administrative courts is separated from the courts of general competence and consists of two instances.

Lithuanian administrative courts as the latest part of the judicial system, confront atypical conflicts (disputes) arising in social life dealing with not only classic disputes in the field of public administration, but also, for instance, quasi-impeachment cases arising in the field of municipal law. Additionally, administrative courts are not only a judicial institution that resolves disputes, but also acting in the intermediate decisions-making process during the administrative procedures.

The evolution of administrative process from being ignored to being recognized as necessary reflects the evolution of the quality of the state governance itself. The specialization and significance of the administrative process directly determined the uniqueness of this process, characterized by its representative features (active judging while examining administrative cases, limits of the competence of the administrative court, legal regulation based on the principle

*lex specialis derogate legi generali*). However, the innovative legal measures seeking to ensure the effectiveness of the judicial administrative process, neither solve the duality of the administrative process, nor minimize the legal effects rising from the loopholes or inconsistency of the legal regulation of the activity of public administration entities (administrative procedures).

Historical developments of the idea of the administrative courts that led to the establishment of the administrative courts and contemporary administrative process, established reforms of the administrative justice reveal the significance of the administrative courts for the state in seeking to ensure the rule of law in the state governance.

## **Bibliography**

### **Legal Acts and Documents**

- The Constitution of the State of Lithuania, Official Gazette 1922, No. 100-799.
- The Outline of Lithuanian Administrative Process Reform, Official Gazette 1996, No. 2614.
- The Constitution of the State of Lithuania, Official Gazette 1928, No. 275-1778.
- The Constitution of Lithuania, Official Gazette 1938, No. 608-4271.
- European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Official Gazette 1995, No. 40-987.
- The Instruction of the Representative of the Cohesion States in 1920 September 21 for redevelopment by the central government, Official Gazette of the Memel Territory 1920 No. 41.
- The Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania, Official Gazette 1999, No. 13-308.
- The Law on Amendments to the Law on Administrative Cases of the Republic of Lithuania, Official Gazette 2000, No. 85-2566.
- The Law on Courts of the Republic of Lithuania, Official Gazette 2002, No. 17-649.
- The Law on the Council of State, Official Gazette 1928, No. 283-1813.
- Judicial System Act, Official Gazette 1933, No. 419-2900.
- The Law on Labour Income Tax, Official Gazette 1932, No. 388-2668.
- The Law on Land Management, Official Gazette 1935, No. 494-3446.
- The Law on the Establishment of Administrative Courts, Official Gazette 1999, No. 13-309.
- The Law on the Establishment of Administrative Courts of the Republic of Lithuania No. VIII-1030 Law amending Article 2 and repealing Article 3, Official Gazette 2016, No. 17975.

- The Law on the Implementation of the Law on Amending and Supplementing Articles 2, 3, 4, 5, 6 of the Law on the Establishment of Administrative Courts of the Republic of Lithuania and the Law on Amending the Law on Administrative Cases, Official Gazette 2000, No. 85-2568.
- The Law of the Lithuanian Soviet Socialist Republic on Civil Procedure Code, Official Gazette 1964, No. 19-139.
- On the Implementation Program of the Reform of the Legal System, Official Gazette, 1994, No. 45-840.
- On the Outline of the Reform of the Legal System and its Implementation, Official Gazette 18-12-1993, No 70-1311.
- On the Provisional Basic Law of the Republic of Lithuania, Official Gazette 31-03-1990, No. 9-224.
- On the Law Amending and Supplementing the Civil Procedure Code of the Republic of Lithuania, Official Gazette 31-03-1990, No. 9-224.
- Regarding the Outline of the Reform of the Legal System (new version) and their Implementation, Official Gazette 08-07-1998, No 61-1736.
- The Commission of Legal Advisers of the Ministries, Interim Official Gazette 1920 No. 23-290 (1920).
- The Outline of the Lithuanian Administrative Process Reform, Official Gazette 20-09-1996, No 2614.
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19220670600>
- Zákon č. 3 ze dne 2. listopadu 1918 o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, [http://www.nssoud.cz/historie/3\\_1918.pdf](http://www.nssoud.cz/historie/3_1918.pdf)
- Decision of the Government of the Republic of Lithuania Regarding the Submission of the Draft Resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania On the Outlines of the Administrative Procedure Reform and Their Implementation to the Seimas of the Republic of Lithuania, Official Gazette 1996, No. 1080.
- Explanatory Note to the Draft of the Resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania On the Outline of the Reform of Administrative Process, Official Gazette 1996, No. 2614.
- Drafts of the Constitution (1936), CSARL, f. 923, a. 1., b. 989.
- Draft Law on the Establishment of Administrative Courts (edited for adoption)1999, No. P-1272 (3).
- Explanatory Note to the Draft Laws No P-1271-P-1275, 1998, No P-1271; <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.58719?jfwid=-py58q4158>
- Minutes of the Morning Plenary Session of the Seimas of the Republic of Lithuania No. 54(217). <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.59900>
- Römeris M., *Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas*, MDWLLAS, f. 138 (*Römerių giminės aktai*), unit 2325, 10-29.

Regarding the Creation of a Working Group to Draft Laws on the Establishment of Administrative Courts and Determination of their Competence, 1997, No. 415; <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.42249?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=26b88f29-f040-4a86-aa06-e0a740c3ac8b>  
Transcript of the Twenty-sixth Session of the Seimas of the Republic of Lithuania; [https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/TAIS.240857/#zym\\_a\\_9s26padminiteisen](https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/TAIS.240857/#zym_a_9s26padminiteisen)  
Preparation of the Draft of Lithuanian Constitution, CSARL, f. 1557, a. 1, b. 168, 14.

### Case law

18 October, 2000 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania.  
2 June, 2002 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania.  
10 September, 2002 decision case No A-11-00888-02 of the Supreme Administrative Court of Lithuania;  
4 March, 2003 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania.  
13 December, 2004 the Constitutional Court of the Republic of Lithuania.  
7 March, 2005 decision the Constitutional Court of the Republic of Lithuania.  
21 January, 2008 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania.  
15 March, 2008 decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania.  
21 December, 2006 decision case no N-469-2076-06 of the Supreme Administrative Court of Lithuania.  
30 November, 2015 decision case No eA-718-602/2015 of the Supreme Administrative Court of Lithuania.  
21 September, 2016 decision case No AS-714-261/2016 of the Supreme Administrative Court of Lithuania.  
3 July, 2019 decision case No eA-1510-602/2019 of the Supreme Administrative Court of Lithuania.  
10 November, 2021 decision case No eA-2684-602/2021 of the Supreme Administrative Court of Lithuania.  
1 December, 2021 decision case No eA-73-822/2021 of the Supreme Administrative Court of Lithuania.

### Scientific literature

*Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*, Vilnius 2010.  
Ambrasaitė G., *Apeliacija administraciniame procese: teisės kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą ribojimo galimybės*, „Jurisprudencija“ 2006, No. 6(84).  
Ambrasaitė G., *Apeliacija Lietuvos administraciniame procese: pagrindinės reformos kryptys*, „Jurisprudencija“ 2006, No. 4(82).  
Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., *Lietuvos konstitucinė teisė*, 2 leid. Vilnius 2002.  
Boyron S., *Mediation in administrative law: the identification of conflicting paradigms*, “European Public Law” 2007, no. 13(2).

- Bilevičiūtė E., Pranevičienė B., *Nuotolinio administracinio proceso ypatumai*, [in:] *Administracinės teisės novelos*, Vilnius 2022.
- Deviatnikovaitė I., *Administracinio teismo istorija Lietuvoje 1918–1940*, Kraków 2021.
- Jacevič B., *Administracinių teismų kūrimosi prielaidos ir raida Lietuvoje*, Magistro baigiamasis darbas, Vilnius 2022.
- Kavalnė S., Saudargaitė I., *Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects*, „Jurisprudencija“ 2011, No. 18 (1).
- Paužaitė-Kulvinskienė J., *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, Vilnius 2005.
- Paškevičienė L., *Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika*, „Teisė“ 2019, No. 111.
- Paškevičienė L., *Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai*, „Teisė“ 2018, No. 108.
- Paužaitė-Kulvinskienė J., *Administracinio proceso modelio paieškos Lietuvos moksle*, [in:] *Ketvirtis amžiaus tiriant ir reformuojant Lietuvos teisinę sistemą. Recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys*, Vilnius 2016.
- Paužaitė-Kulvinskienė J., *Teisės į apeliaciją paradigmė kaita: link ribotos apeliacijos modelio administracinių bylų teisenoje*, [in:] *Administracinės teisės novelos*, Vilnius 2022.
- Paužaitė-Kulvinskienė J., *The principle of effective legal protection in administrative law in Lithuania*, [in:] *The principle of effective legal protection in administrative law: a European perspective*, Abingdon 2017.
- Paužaitė-Kulvinskienė J., *Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos*, „Teisė“ 2013, No. 86.
- Paužaitė-Kulvinskienė J., *Taikos sutarties sudarymo problemos ir perspektyvos Lietuvos administraciniame procese*, [in:] *Nepriklausomos Lietuvos teisė: praeitis, dabartis ir ateitis: recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys*, Vilnius 2012.
- Poška D., *Asmens teisė į teisminę gynybą ir jos įgyvendinimo probleminiai aspektai Lietuvos administraciniuose teismuose*, Daktaro disertacija, Socialiniai mokslai, teisė (S 01), Vilnius 2007.
- Raižys D., Urbonas D., *Administracinių bylų teisenos infrastruktūrinis modelis*, „Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka“ 2010, No. 3.
- Raižys D., *Administracinių teisės pažeidimų bylų teisingumo problemos*, [in:] *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*, Vilnius 2010.
- Römeris M., *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*, Vilnius 1990.
- Römeris M., *Administracinis teismas*, Kaunas 1928.
- Römeris M., *Administracinio teismo įstatymo projektas*, „Židinys“ 1940, No. 5/6.
- Römeris M., *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*, Kaunas 1937.
- Römer M., *Dziennik 1926–1928*, MDWLLAS, f. 138-2258, 455.
- Schoch F., Schmidt-Assmann E., Pietzner R., *Kommentar VwGO, I Band*, München 2003.
- Trumpulis U., *Teorinės ir praktinės mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje*, „Jurisprudencija“ 2012, No. 19 (4).



- Šedbaras S., *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius 2006.
- Saudargaitė I., Sutkevičius A., *Taikos sutartis administracinių teismų praktikoje*, [in:] *Žmogus, teisinė valstybės ir administracinė justicija. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui*, Vilnius 2012.
- Valančius V., Norkus R., *Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso*, „Jurisprudencija“ 2006, No. 3(81).
- Žilys J., *Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo konstitucinis statusas – santykių su vykdomąja valdžia aspektas* „Jurisprudencija“ 2002, No. 29(21).

#### SUMMARY

### **Administrative Courts in Lithuania: History, Evolution, the Present, and Perspectives**

The legislator prepared around 15 drafts of the Law on the Administrative Court. Nonetheless, administrative courts were not established in the interwar period. There were efforts to replace the body of judicial review with other institutions such as complaints commissions of the legislative body, the Commission of Legal Advisors of the Ministries, the Council of State, various other commissions as a structural entity of public administration agencies. The Supreme Tribunal and other courts of general jurisdiction heard disputes related to the legality of certain administrative acts. However, this competence of general courts was insufficient. After the Restoration of the Independence of the Republic of Lithuania, administrative courts were established in 1999. Contemporary administrative process, established reforms of the administrative justice highlighted the significance of the administrative courts for the state itself in seeking to fulfil the requirements of the rule of law in state governance.



**Zbigniew Czarnik**

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa  
(WSPiA University of Rzeszów, Poland)  
e-mail: zczarnik@nsa.gov.pl

ORCID: 0000-0001-8459-1108

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.02

## **Ewolucja udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym**

### **ABSTRAKT**

Udział organizacji społecznych w postępowaniach sądowych jest ważnym problemem procesowym w każdej procedurze sądowej. Zagadnienie to doczekało się pogłębionych analiz w procesie cywilnym i karnym, a więc w postępowaniach, które mierzyły się z udziałem organizacji społecznych od skodyfikowania tych procedur po II wojnie światowej. W postępowaniach obejmujących sprawy administracyjne sytuacja wygląda inaczej. Podyktowane to jest tym, że postępowanie sądowoadministracyjne jest procedurą stosunkowo nową, tak naprawdę w pełni samodzielną od 2004 r. Celem analizy przedstawionej w artykule jest zwrócenie uwagi na specyfikę udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawach administracyjnych. Z jednej strony, chodzi o to, by wskazać genezę funkcjonującego w tym zakresie rozwiązania. Z drugiej, o przedstawienie roli organizacji społecznej w działaniach na rzecz osób trzecich, a w istocie realizacji interesu społecznego w postępowaniu sądowym jako ważnego elementu uspołecznienia procedury. W ostateczności o wykazanie na ile i w jakim zakresie jest możliwy udział czynnika społecznego w wymierzaniu sprawiedliwości przez sąd administracyjny. Wskazane założenia są realizowane przy wykorzystaniu metody dogmatycznej i historycznej. Polegają na analizie materiału normatywnego obowiązującego w przeszłości oraz będącego częścią obowiązującego porządku prawnego.

## Evolution of the Participation of a Social Organization in Administrative Court Proceedings

### ABSTRACT

The participation of social organizations in court proceedings is an important procedural problem in any judicial procedure. This issue has been deeply analyzed in civil and criminal trials, that is, in those proceedings that have faced the participation of social organizations since the codification of these procedures after World War II. In the proceedings involving administrative matters, the situation is different. This is prompted by the fact that judicial-administrative proceedings are a relatively new procedure, and they have been fully independent since 2004. The purpose of the analysis presented in the article is to draw attention to the peculiarities of the participation of a social organization in judicial proceedings in administrative cases. On the one hand, the aim is to point out the origins of the solution that has been functioning in this respect. On the other hand, to present the role of a social organization in actions on behalf of third parties, as well as the realization of the social interest in judicial proceedings, as an important element of the socialization of the procedure. Ultimately, to demonstrate to what extent is the participation of the social factor in the administration of justice by the administrative court possible. The indicated assumptions are implemented by means of the dogmatic and historical method. They consist of an analysis of the normative material which was in force in the past and which is a part of the current legal system.

**Słowa kluczowe:** organizacja społeczna, postępowanie przed sądem administracyjnym, zdolność sądowa, kontrola społeczna, interes społeczny

**Key words:** social organization, administrative court proceedings, judicial capacity, social control, social interest

### 1. Zagadnienia ogólne

Udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawie administracyjnej jest fragmentem szerszego problemu, jakim jest możliwość występowania takich organizacji w postępowaniach sądowych<sup>1</sup>. Dopuszczalność udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawach innych osób jest wyrazem demokratyzacji życia społecznego<sup>2</sup>. Takie założenie było głównym

<sup>1</sup> Zob. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 219-221.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 219.

motywem prac nad przepisami procesowymi, które znalazły się w różnych procedurach sądowych po II wojnie światowej w różnych państwach europejskich. Dotyczyło to także Polski, która po 1945 r., a więc po zmianie ustrojowej, stawała się jednym z państw, które z powodów ideologicznych zaczęło wprowadzać rozwiązania prawne wcześniej nieistniejące lub funkcjonujące w zupełnie innych realiach społecznych. Nadrzędnym celem takich działań miało być wykazanie przewagi procesu socjalistycznego nad rozwiązaniami prawnymi wywodzący się z wcześniejszej epoki. Tak zarysowane uzasadnienie dla wprowadzania określonych zmian w zakresie instytucji procesowych miało przede wszystkim wymiar propagandowy.

Jednak obok tego negatywnego aspektu przemian prawa procesowego następowało wprowadzanie pożytecznych rozwiązań prawnych, które po odrzuceniu ideologicznego kontekstu, stawały się istotnym krokiem w kierunku rozwoju procesu jako mechanizmu urzeczywistniania norm prawa materialnego. Podkreślić należy, że dopuszczenie organizacji społecznych do udziału w postępowaniach sądowych było nowatorskim rozwiązaniem prawa polskiego. Wprawdzie inspiracją do tego były niezbyt „chlubne” rozwiązania radzieckie, w których czynnik społeczny miał zapewniać władzy politycznej bezpośredni wpływ na toczący się proces, to w prawie polskim, które było obowiązane czerpać z tamtych wzorów, zasadniczo uniknięto negatywnych konsekwencji związanych z tak rozumianym uspołecznieniem postępowań sądowych<sup>3</sup>. Wprowadzenie instytucjonalnego rozwiązania, jakim była organizacja społeczna, prowadziło do rozdziału między ochroną interesu społecznego a wymierzaniem sprawiedliwości. W konsekwencji prowadziło do lepszej normatywnej jakości przyjętych rozwiązań prawnych. Gwarantowało zachowanie poprawnej struktury procesu, a więc oddzielenia interesów w nim chronionych od państwa jako podmiotu wymierzającego sprawiedliwość. Takie ujęcie było nowatorskie i zachowało aktualność pomimo zmian ustrojowych, jakie nastąpiły po 1989 r., zwłaszcza w postępowaniu przed sądem administracyjnym<sup>4</sup>. Oczywiście nie oznacza to, że w przeszłości przepisy regulujące działalność organizacji społecznych funkcjonowały nienagannie. Zapewne wielokrotnie były nadużywane dla realizacji celów politycznych, jednak w swej konstrukcji odwoływały się do wzmocnienia ochrony praw jednostki, nawet wówczas, gdy doraźnie służyły innym celom.

Zwrócić należy również uwagę na to, że udział organizacji społecznych w postępowaniach sądowych był kształtowany procesowo w latach 60. XX w.,

3 Zob. T. Misiuk, *Pojęcie organizacji społecznych ludu pracującego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 1, s. 17 i n.

4 W postępowaniu sędziowsko-administracyjnym od początku, a więc od wprowadzenia kontroli administracji przez Naczelny Sąd Administracyjny w 1980 r. funkcjonowało szerokie ujęcie organizacji społecznej. Inaczej ta kwestia była uregulowana w k.p.c., bowiem na gruncie tej procedury do jej nowelizacji z dnia 13 lipca 1990 r. (Dz. U. nr 55, poz. 318) w art. 8 k.p.c. funkcjonowało pojęcie organizacji społecznej ludu pracującego, które było znaczeniowo terminem węższym.

zatem w czasie, gdy powstawały powojenne polskie kodyfikacje procesowe. Zatem te rozwiązania prawne niejednokrotnie wyprzedzały myśl europejską, która także podążała w kierunku uspołecznienia postępowań sądowych<sup>5</sup>. W rzeczy samej nie mogło to dotyczyć bezpośrednio postępowania sądowniczo-administracyjnego, bo takie w tamtym czasie nie istniało. Pośrednio jednak przyjęte wtedy rozwiązania możemy połączyć z postępowaniem przed sądem administracyjnym, bowiem wówczas nowoczesnie uregulowano udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym<sup>6</sup>, a udział tej organizacji w postępowaniu administracyjnym jest warunkiem dopuszczenia jej do postępowania przed sądem administracyjnym.

## 2. Geneza udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawie administracyjnej

Udział czynnika społecznego w postępowaniu przed sądem administracyjnym na przestrzeni 100 lat kształtował się w różny sposób. Niewątpliwie obecny kształt instytucji procesowych gwarantujących reprezentowanie interesu społecznego w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym jest efektem rozwiązań prawnych istniejących wcześniej, ale jest także efektem założeń, jakie są związane z udziałem czynnika społecznego w stosowaniu prawa. Bez wątplenia każda władza, a w postępowaniu przed sądem administracyjnym mamy do czynienia wprost z władzą polityczną (wykonawczą), nie jest skłonna poddawać się społecznej kontroli. Zapewne woli działać gabinetowo i bez społecznego udziału. Jednak miarą nowoczesnego funkcjonowania aparatu państwowego jest możliwość szerokiego udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych. Oczywiście w formach i zakresie racjonalnym z punktu widzenia skuteczności działania administracji. Przede wszystkim jednak chodzi o zapewnienie społecznej kontroli podejmowanych działań, które mogą oddziaływać na sposób korzystania z przyznanych podmiotom praw. W przypadku sądownictwa idzie nawet o coś więcej, bowiem ciągle jest aktualny postulat uspołecznienia wymierzania sprawiedliwości.

W realiach polskich sądownictwo administracyjne wymierza sprawiedliwość przez sądową kontrolę działalności administracji publicznej. Zatem specyfiką tego typu sądownictwa jest to, że w sposób ścisły jest ono powiązane z funkcjami wykonawczymi państwa. Z tego powodu wydawać by się mogło, że w procesie przed sądem administracyjnym udział czynnika społecznego jest zbędny, bowiem wymierzanie sprawiedliwości przez ten sąd nie tylko opiera się

5 Zob. T. Misiuk-Jodłowska, *Udział organizacji społecznych w postępowaniu sądowym (uwagi de lege ferenda)*, „Studia Iuridica” 1994, t. 31.

6 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 30, poz. 168) [dalej: k.p.a.].

na odwołaniu do słuszności, ale wiąże się z oceną legalizmu działania władzy. Jednak już na gruncie art. 73 Konstytucji z 1921 r.<sup>7</sup> przyjęto, że utworzone w przyszłości sądy administracyjne niższych instancji, obok działającego wówczas Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA)<sup>8</sup>, mają działać z udziałem czynnika społecznego. Zatem, na gruncie tamtego prawa czynnik społeczny nie miał reprezentować czynnika społecznego w postępowaniu przed sądem, ale miał aktywnie uczestniczyć w wymierzaniu sprawiedliwości.

Oczywiście ustawa o NTA nie przewidywała wyodrębnionej instytucji udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem, jako reprezentanta interesu społecznego. Natomiast dawała możliwość kontroli takiego postępowania poprzez udział w rozprawie, która na mocy art. 18 ustawy o NTA była zasadą przy rozpoznawaniu spraw. Zatem była to bierna kontrola społeczna w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Ten stan zmienić się miał dopiero w przyszłości, gdy na początku lat 80. XX w. powołany został Naczelny Sąd Administracyjny (NSA)<sup>9</sup>. Jednak nie oznacza to, że do tego momentu udział organizacji społecznej w sprawie administracyjnej, a w konsekwencji także w sprawie przed sądem był zagadnieniem nieistniejącym w obowiązujących rozwiązaniach prawnych. Wprawdzie udział ten był ograniczony, bowiem odnosił się tylko do tych kategorii spraw administracyjnych, które podlegały kontroli sądowej, jak miało to miejsce w przypadku spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych – i to kontroli sprawowanej przez sąd cywilny – to jednak na gruncie tej procedury obowiązywał art. 8 k.p.c.<sup>10</sup>, który przyznawał organizacjom społecznym zdolność procesową, w tym możliwość wytaczania powództwa na rzecz obywateli, jeżeli celem działania organizacji nie było prowadzenie działalności gospodarczej, a działanie w interesie ochrony praw obywateli i wynikało ono z ustawy.

Ochrona taka była ograniczona tylko do wskazanych przez ustawę rodzajów spraw, zasadniczo tych, które podlegały kontroli sądu cywilnego. Z tego więc powodu takiego rozwiązania nie można było nazwać powszechnym. Sytuacja zmieniła się diametralnie z chwilą utworzenia sądownictwa administracyjnego. Miało to miejsce na podstawie ustawy o NSA. Dopiero wówczas pojawiły się rozwiązania prawne regulujące udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowym w sprawie kontroli decyzji administracyjnej. Zatem, w takim stanie prawnym organizacja społeczna mogła brać udział w postępowaniu występując na rzecz innych podmiotów, a więc działać w interesie publicznym, przy czym jej

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 44, poz. 267).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (t.j. Dz.U. 1926 nr 68, poz. 400).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. – o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8) [dalej: ustawa o NSA].

<sup>10</sup> Dz.U. 1964 nr 43, poz. 296.

aktywność została ściśle powiązana z rozstrzygnięciami zapadającymi na podstawie k.p.a. W istocie udział organizacji społecznej ograniczał się do kontroli decyzji administracyjnych, bowiem tego rodzaju rozstrzygnięcia zapadające w postępowaniu regulowanym przepisami k.p.a. mogły być przedmiotem skargi do NSA. W dalszym ciągu nie było to działanie w interesie powszechnym, chociaż publicznym, a na pewno stanowiło znaczne rozszerzenie kompetencji organizacji społecznych do udziału w postępowaniu sądowym. Jednak pełne rozwiązanie normatywne udziału tych organizacji w postępowaniu sądowym mogło mieć miejsce dopiero z chwilą pojawienia się dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, a więc realnie po 2004 r., gdy dokonano reformy tego sądownictwa i utworzono po raz pierwszy w historii Polski dwuinstancyjne sądy administracyjne.

Wiązało się to z tym, że udział organizacji społecznej w procesie sądowym został wyraźnie powiązany z udziałem tej organizacji w postępowaniu administracyjnym, a więc ochrona sądowa interesu społecznego była kontynuacją ochrony tego interesu w postępowaniu administracyjnym, ale nade wszystko wynikało to z rozszerzenia kognicji sądów administracyjnych i normatywnego ukształtowania zdolności sądowej organizacji społecznych. Zdolność ta nie została oderwana od interesu społecznego ukształtowanego w postępowaniu przed organami, jednak rozszerzenie katalogu spraw, w których można złożyć skargę do sądu administracyjnego poskutkowało tym, że interes społeczny, na rzecz którego mogła działać organizacja, stał się kategorią prawną bardziej pojemną, bowiem możliwą do odniesienia dla różnych wartości społecznie pożądaných. W ten sposób wzrosło znaczenie procesowe organizacji społecznych działających w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W nauce stanowisko o poszerzeniu zdolności sądowej organizacji społecznych ze względu na zakres kognicji sądów administracyjnych poddawane jest krytyce<sup>11</sup>, w której zauważa się, że działania organizacji społecznej w procesie sądowym nie można ujmować w oderwaniu od postępowania administracyjnego, bowiem przeczyłoby to ochronie interesu społecznego, który musi być spójnie definiowany zarówno w k.p.a., jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym, skoro przedmiotem obu tych postępowań jest ta sama sprawa administracyjna. Założenie takie wynika z tego, że kontrola sądowa odnosi się do konkretnego rozstrzygnięcia administracyjnego, a nie abstrakcyjnie ujętego przedmiotu i sposobu działania władzy.

Na kanwie tych uwag rysuje się zasadniczy wniosek, że działanie organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie może być oderwane od przesłanek uczestnictwa tej organizacji w postępowaniu administracyjnym. Zatem, rozważania dotyczące przesłanek dopuszczenia organizacji społecznej do działania przed sądem na rzecz osób trzecich muszą odnosić się

<sup>11</sup> Zob. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 162.

do warunków, jakie stawia organizacji społecznej k.p.a.. Dopiero wychodząc z tych podstaw można zdefiniować sytuację prawną organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Z historycznego punktu widzenia postępowanie administracyjne jest regulowane od końca lat 20. XX w. Rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym, podobnie jak i dzisiejszy kodeks postępowania administracyjnego, to nie jedyne akty normujące w swoim czasie postępowanie administracyjne. Jednak to akty podstawowe, które jako kodyfikacje, pomimo nawet braku takiej nazwy, co miało miejsce dla rozporządzenia z 1928 r., wyznaczały i wyznaczają ramy dla funkcjonujących instytucji, w tym udziału organizacji społecznych w postępowaniach toczonych na rzecz osób trzecich. W rozporządzeniu z 1928 r. nie uregulowano statusu prawnego organizacji społecznej jako uczestnika postępowania. Organizacja społeczna w tamtym czasie mogła co najwyżej działać jako osoba interesowana w rozumieniu art. 9 ust. 1 rozporządzenia<sup>12</sup>, ale w takiej sytuacji musiałaby wykazać, że toczące się postępowanie administracyjne, a potem sądowe przynajmniej pośrednio odnosi się do interesu organizacji społecznej. W praktyce wykazanie takiego związku nie było sprawą prostą<sup>13</sup>.

Sytuacja normatywna w tym zakresie zmieniła się z wejściem w życie k.p.a., bowiem na gruncie tej regulacji podstawą działania organizacji społecznej, a więc osoby interesownej była ochrona interesu społecznego ujmowanego ogólnie a nie interesu, który pośrednio mógł być wywodzony z interesu indywidualnego strony. Jednak jeszcze przed uchwaleniem kodeksu zaczęły pojawiać się rozwiązania prawne, które miały dostosować procedurę uregulowaną w rozporządzeniu z 1928 r. do zmienionej sytuacji społeczno-politycznej po 1945 r. Zmiany zainicjowane w tamtym czasie doprowadziły do przyjęcia w k.p.a. rozwiniętej regulacji odnoszącej się do udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, jednak wychodzącej z odmiennych założeń ujmujących istotę postępowania administracyjnego niż miało to miejsce w prawie z 1928 r.<sup>14</sup>, regulacji,

<sup>12</sup> Dz.U. 1928 nr 36, poz. 341.

<sup>13</sup> W orzecznictwie NTA przyjmował, że prawo do skargi przysługiwało każdemu, jednak Trybunał konsekwentnie przyjmował legitymacje strony, która występowała w postępowaniu administracyjnym zob. *wyrok z dnia 29 kwietnia 1926 r.*, *L. rej.*, 850/23, Zbiór Wyroków nr 938, także *wyrok z 31 grudnia 1928 r.*, *L. rej.* 4813/28, *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1929*, z. II, poz. 74. W literaturze poglądy na temat legitymacji procesowej nie były jednolite zob. W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 29; T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 163.

<sup>14</sup> Zob. E. Iserson, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*. Warszawa 1968. s. 211, także Przemówienie posła M. Żurawskiego, referenta sprawozdania Komisji Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy – Kodeks Postępowania Administracyjnego na posiedzeniu Sejmu PRL w dniu 14 czerwca 1960 r. (Sprawozdanie Stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu PRL w dniu 14 czerwca 1960 r., Warszawa 1960, Sejm PRL, Kadencja II, Sesja VII, s. 7 łam 1), także M.P. Sadłowski, *Projekt powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 2, s. 97-107.



która w znacznej mierze została uwolniona od wielu politycznych kontekstów, jakie próbowano przeszczepić na grunt polskiego prawa z nauki radzieckiej<sup>15</sup>, ale i tak mającej wyraźne oparcie ideologiczne. Pierwszą próbą uspołecznienia postępowania administracyjnego była regulacja dotycząca skarg i zażaleń. Instytucję tę, wzorowaną na prawie radzieckim, wprowadzono na przełomie lat 1950/1951<sup>16</sup> jako szeroko pojęty środek kontroli decyzji i innych czynności administracji państwowej. Skargi i zażalenia mógł składać każdy obywatel do każdego organu, bez względu na instancję, zarówno w interesie własnym, innej osoby oraz w interesie publicznym.

Instytucja skarg i zażaleń odegrała rolę nie tylko w obszarze kontroli administracji, ale przede wszystkim w zakresie uspołecznienia tych działań<sup>17</sup>. Wywarła wpływ na postępowanie administracyjne, ale wprowadzała także niekorzystne mechanizmy polegające na równoległym działaniu rozwiązań instancyjnych i społecznej kontroli. Tworzyło to dwutorowość postępowania administracyjnego, a tym samym podważało trwałość decyzji administracyjnych i obniżało pewność obrotu prawnego<sup>18</sup>. Zwieńczeniem działań mających wzmacniać ochronę interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym była instytucja udziału organizacji społecznej w procesie, która znalazła potwierdzenie w regulacjach kodeksowych, a po 1980 r. także w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

### 3. Celowość udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym

Uczestniczenie organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma na celu ochronę interesu społecznego. Rozwiązanie takie pojawiło się w polskim porządku prawnym z chwilą wprowadzenia do niego sądownictwa administracyjnego. Wcześniej problematyka ta była obecna, jednak w sposób pośredni, przez adaptowanie rozwiązań właściwych dla procedury cywilnej, która na podstawie art. 150<sup>22</sup> ustawy o NSA<sup>19</sup> miała zastosowanie w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie. Na gruncie tamtych przepisów ustawodawca ograniczył się w przypadku organizacji społecznej do stwierdzenia w art. 150<sup>8</sup>,

<sup>15</sup> Zob. Z. Janowicz, *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, s. 121-139, <https://repozytorium.amu.edu.pl>

<sup>16</sup> Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. nr A-1 1951, poz. 1) oraz instrukcja wykonawcza Rady Ministrów do tej uchwały z dnia 10 stycznia 1951 r. (M.P. nr A-2, poz. 16). O skargach i zażaleniach stanowił także art. 73 Konstytucji PRL.

<sup>17</sup> Szerzej, J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s.11 i n.

<sup>18</sup> Zob. Z. Janowicz, op., cit., s. 122.

<sup>19</sup> Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8.



że organizacja społeczna może wnieść skargę, o ile brała udział w postępowaniu administracyjnym. Zatem, na gruncie tej regulacji dochodziło do powiązania udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym z postępowaniem sądowym. Zasadniczo taki stan regulacji nie zmienił się także w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>20</sup>, chociaż art. 33 ust. 2 tej ustawy stwierdzał, że organizacja społeczna może wnieść skargę do NSA, jeżeli działa w ramach statutowej działalności i w interesie prawnym innych osób.

Zatem dopiero w tym przepisie pojawiła się regulacja podobna do funkcjonującej obecnie, co mogłoby sugerować, że od ustawy z 1995 r. mamy ciągłość statusu procesowego organizacji społecznej. Pamiętać jednak należy, że ustawa z 1995 r. nie zawierała pełnej procedury sądownoadministracyjnej, bowiem na podstawie art. 59 tej ustawy w postępowaniu przed NSA zastosowanie znajdowały wskazane w tym przepisie regulacje k.p.a., a w pozostałym zakresie przepisy k.p.c. Pośród przepisów k.p.a. stosowanych przez NSA znajdowały się przepisy art. 29-32 k.p.a., a to oznacza, że status organizacji społecznej jako uczestnika postępowania miał być ustalany w sposób właściwy dla procedury administracyjnej. Dopiero wejście w życie w dniu 1 stycznia 2004 r. przepisów regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi<sup>21</sup> daje podstawę do twierdzenia, że w chwili obecnej udział organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma autonomiczną regulację.

Przedstawienie chronologii zmian w obrębie prawa regulującego postępowanie przed sądami administracyjnymi dobitnie wskazuje, że celowość uczestnictwa organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym musi nawiązywać do wypracowanych wcześniej poglądów uzasadniających dopuszczenie takiej organizacji w postępowaniu administracyjnym i przed NSA. Jak to już wcześniej wskazano, w prawie polskim instytucja dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym została wprowadzona dopiero przez k.p.a.<sup>22</sup> Takie rozwiązanie wcześniej nie było znane, chociaż na gruncie procedury administracyjnej z 1928 r.<sup>23</sup> funkcjonowało pojęcie „osoby interesowanej”, które swoim zakresem przedmiotowym mogło obejmować organizację społeczną działającą na rzecz innego podmiotu, jednak pod warunkiem, że takie działanie mogło choćby pośrednio dotyczyć tej organizacji.

<sup>20</sup> Dz.U. 1995 nr 74, poz. 368.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153, 2002, poz. 153) [dalej: p.p.s.a].

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30, poz. 168).

<sup>23</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 340).

Pomimo szerokiej formuły osoby interesowanej nauka i praktyka w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie wykształciły samodzielnej instytucji udziału organizacji społecznej w postępowaniu jako reprezentanta interesu społecznego. W tym charakterze organizacja społeczna pojawia się dopiero w k.p.a. Spowodowane jest to kilkoma względami, przede wszystkim ideologicznym założeniem o społecznym charakterze władzy publicznej, a nade wszystko koniecznością zapewnienia klasie robotniczej udziału w sprawowaniu władzy. Dopuszczenie organizacji społecznych do udziału w postępowaniu administracyjnym miało na celu uspołecznienie życia politycznego, gospodarczego i kulturalnego<sup>24</sup>, bowiem generalnym założeniem ówczesnej władzy było włączanie organizacji społecznych do realizacji różnych zadań, w tym także z zakresu administracji. Działanie takie było wyrazem szerszego zjawiska właściwego dla państw o ustroju socjalistycznym i najczęściej było łączone z pojęciem demokratyzacji władzy<sup>25</sup>. Wprowadzie wiele z tych rozwiązań prawnych miało tylko ideologiczne znaczenie, to jednak regulacje przyjęte w polskiej procedurze administracyjnej przetrwały w niezmienionej formie do czasów współczesnych.

Stan taki może być różnie oceniany, bowiem w pewnym sensie nawiązuje do obecnych tendencji odnoszących się do otwierania procedur na udział podmiotów grupowych, których cele wykraczają poza interes indywidualny. Równocześnie jednak daje się zauważyć zjawisko używania tych rozwiązań prawnych do realizacji celów odbiegających od ochrony realnego interesu społecznego, przez wykorzystywanie ich do działań na rzecz określonych grup podmiotów, korzystających z formalizacji swoich działań jako organizacje społeczne. Zjawisko takie wydaje się niepożądane, a w istocie prowadzi do nadużywania prawa procesowego. Szczególnie jest to widoczne w obszarach działalności regulacyjnej administracji publicznej, w których pojawiają się różnego rodzaju stowarzyszenia, których uczestnikami są podmioty podlegające regulacji. Zatem w takich sytuacjach udział organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym przekształca się w swego rodzaju działalność lobbystyczną. Z tego więc powodu konstrukcja udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym wymaga przemyślenia i *de lege ferenda* zmian, które wprowadzałyby większe rygory uznania organizacji społecznej za reprezentanta interesu społecznego<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1960, s. 80, także: A. Nędzarek, *Formy udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej jako przedstawiciela interesu społecznego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 3, s. 43-60.

<sup>25</sup> Zob. J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 91-92.

<sup>26</sup> Szerzej: K. Moskaluk, K. Tomaszewska, *Kontrola obywatelska sprawowana przez organizacje społeczne (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 413-433.

Podstawowym warunkiem dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest wykazanie, że za dopuszczeniem przemawia interes społeczny. Wprawdzie jak to trafnie w nauce podniesiono, przesłanka statutowej działalności organizacji społecznej nie jest powiązana wprost z wystąpieniem interesu społecznego jak ma to miejsce w art. 31 § 1 k.pa., a regulacja z art. 50 § 1 p.p.s.a. jest wyczerpująca, to jednak działalność organizacji społecznej jest z natury nastawiona na działanie nie tylko w interesie członków organizacji, ale także na rzecz interesu społecznego. W ten sposób wystąpienie interesu społecznego jest materialnym warunkiem dopuszczalności organizacji do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym<sup>27</sup>.

Zatem, udział organizacji w postępowaniu sądowym ma być powiązany z działaniem na rzecz ogółu, co jest równoznaczne z tym, że dopuszczenia nie uzasadnia żaden nawet najbardziej szczytny cel działania konkretnej organizacji<sup>28</sup>. Ustalenie istnienia interesu społecznego, którego reprezentantem jest organizacja społeczna powinno być pierwotnym warunkiem jej dopuszczenia do procesu. Pojęcie interesu społecznego jest niejednoznaczne. Normatywne znaczenie tego terminu jest uzależnione od sposobu rozumienia „korzyści”, które mają wypełniać treściowo pojęcie. W nauce prawa nie budzi wątpliwości, że korzyści budujące treść interesu społecznego mają być zobiektywizowane, co oznacza, że mają być uznane i pożądane dla danej grupy lub społeczności<sup>29</sup>.

Takie ujęcie interesu społecznego może zamiennie funkcjonować z pojęciem interesu publicznego lub dobra społecznego. Wprawdzie na tym tle prowadzono spory, jednak zasadniczo zgodzono się z tym, że zamiennie posługiwanie się tymi pojęciami, a w pewnym historycznym momencie dominacja interesu społecznego, były wyrazem zmiany semantycznej i lepszego dostosowania pojęcia do nowych warunków funkcjonowania administracji publicznej po II wojnie światowej<sup>30</sup>. Stanowisko takie spotkało się z krytyką, która podkreślała, że utożsamianie obu pojęć i językowe zastąpienie interesu publicznego interesem społecznym prowadzi do nieuprawnionego założenia, że na poziomie prawnym dochodzi do zbieżności interesu indywidualnego i ogólnego, a klauzula interesu społecznego tylko potwierdza możliwe konkretne wyjątki, a nie relację treściową między obu kategoriami interesów<sup>31</sup>. Obecnie raczej panuje przekonanie, że w państwie prawnym pojęcia „interesu społecznego”

<sup>27</sup> Zob. B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, LEX 2014, także W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 92 i s. 409.

<sup>28</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 32.

<sup>29</sup> Szerzej: A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 19 i n.

<sup>30</sup> Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 26.

<sup>31</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002 r., s. 118.

i „interesu publicznego” są znaczeniowo tożsame, chociaż nie mogą być wiązane z „interese państwa”<sup>32</sup>.

Na gruncie obowiązującego prawa ustalenie tożsamości treściowej pojęć „interes społeczny” i „interes publiczny” nie usuwa wszystkich wątpliwości związanych z realizacją przez organizację społeczną interesu społecznego w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Wynika to z tego, że akty normatywne posługują się różnorodną terminologią na oznaczenie interesów ponadindywidualnych. Terminami takimi są np. interes ludności, zbiorowy interes konsumentów, interes członków samorządu (zawodowego), interes nadawców prywatnych. Kreatywność ustawodawcy w tym zakresie jest duża. Prowadzi to do pytania, czy tak językowo ujęte interesy są „interese społecznym”, w imieniu którego może działać organizacja społeczna przed sądem administracyjnym. Odpowiedź na tak stawiane pytanie powinna wychodzić z założenia, że interes społeczny jest kategorią uniwersalną, tym samym możliwą do odniesienia do wszystkich. Natomiast takim interese, co do zasady, nie jest ten, który może być identyfikowany z określoną grupą podmiotów, bowiem w tych przypadkach mamy do czynienia z interese grupowym. Interes taki nawet gdyby przyjąć, że jest ważnym interese prawnym, to jednak jest interese grupowym, a to powinno wyłączać dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu.

Przy takim ujęciu interesu organizacji społecznej do wzięcia udziału w postępowaniu przed sądem powinna zastać zapewniona i zrealizowana zasada bezinteresowności, bowiem to powinno być podstawowe kryterium przy definiowaniu interesu organizacji. Stanowisko doktryny<sup>33</sup> i praktyka orzecznicza<sup>34</sup> odbiegają od takiego rozumienia podstaw udziału organizacji w postępowaniu. W obu ujęciach przyjmuje się rozszerzającą perspektywę widzenia interesu społecznego, na rzecz którego mogą działać organizacje społeczne. Podejście takie często prowadzi do dublowania dróg ochrony prawnej. Polega to na zastępowaniu jednych instytucji innymi albo równoległego ich działania. Zilustrowaniem tego może być sytuacja dopuszczania organizacji społecznej, choćby samorządu zawodowego jako gwaranta przejrzystości i jawności postępowania w sprawach reglamentacyjnego przyznawania uprawnień jednostkom, wpisów do stosownych rejestrów lub na prawem wymagane listy uprawniające do wykonywania zawodu, wówczas gdy te same organizacje na różnych etapach realizacji swoich funkcji organizacyjnych mają prawem określone kompetencje do wypowiedzania

<sup>32</sup> Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 72.

<sup>33</sup> Szerzej: A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4, s. 29-46.

<sup>34</sup> Np. postanowienie NSA z dnia 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04, CBOSA.

się o tych uprawnieniach lub muszą wyrażać swoje stanowisko albo mogą korzystać z prawa do informacji publicznej.

Zatem przy definiowaniu interesu społecznego, na rzecz którego działa organizacja społeczna nie można tracić z pola widzenia jej ustrojowej roli i zadań określonych ustawą, a także ogólnych mechanizmów ustawowych gwarantujących ochronę istotnych społecznie wartości. Oderwanie pojęcia interesu prawnego od tych kryteriów nie służy ochronie wartości istotnych dla ogółu, natomiast staje się polem procesowej walki między pozornymi antagonistami, co nie służy realizacji celów procesu, jakim jest kontrola administracji publicznej.

## Wnioski końcowe

Udział organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym ma realizować ideę kontroli społecznej wymiaru sprawiedliwości. Założenie takie odpowiada współczesnym tendencjom państw demokratycznych, które stawiają sobie za cel coraz szersze umożliwianie obywatelom uczestniczenia w procesie podejmowania ważnych społecznie decyzji<sup>35</sup>. Ten rodzaj kontroli jest jedną z płaszczyzn kontrolowania administracji, a coraz szersze poddanie tejże administracji kontroli społecznej (obywatelskiej) można uznać za charakterystyczny znak obecnych czasów w odniesieniu do funkcjonowania władzy publicznej<sup>36</sup>. Kontrolę społeczną uznaje się obecnie za ważny element społeczeństwa obywatelskiego<sup>37</sup>. Kontrola społeczna realizowana w postępowaniu sądownoadministracyjnym będzie wyrażać się zarówno w czuwaniu nad prawidłowością samego przebiegu postępowania, ale też na zagwarantowaniu, że jego wynik będzie uwzględniał interes społeczny.

Kontrola wykonywana przy pomocy organizacji społecznych z założenia ma szeroki zakres i jest niezależna od innych rodzajów prawem przewidzianych kontroli. Zawsze jest sprawowana w szeroko pojętym interesie społecznym, w sytuacji, gdy inne kontrole są skupione na konkretnych wartościach i są wykonywane w ściśle określonym przez prawo zakresie np. legalności działań administracji, ich zgodności z wartościami prawem chronionymi lub w prawem określonym zakresie. Stąd też przyjmuje się, że różne rodzaje kontroli wzajemnie uzupełniają się i to stanowi o ich prawnej dopuszczalności<sup>38</sup>. Z tego względu

<sup>35</sup> Szerzej: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 141-142.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 142.

<sup>37</sup> Zob. M. Stahl, *Kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 689.

<sup>38</sup> Szerzej: J.P. Tarno, *Głosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/2005*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 155.

wymienione formy kontroli, jako sprawowane z odmiennych perspektyw, mogą się więc wzajemnie uzupełniać.

Organizacja społeczna może występować w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób tylko w tego rodzaju sprawach, które objęte są jej statutową działalnością. Warunek ten wyraźnie definiuje judykatura, gdy przyjmuje, że zdolność organizacji społecznej do obrony interesów prawnych innych osób każdorazowo oceniać należy wyłącznie z punktu widzenia celów statutowych (regulaminowych) uczestniczących w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznych oraz potencjalnych zagrożeń, jakie dla interesów prawnych tak właśnie wyodrębnionej grupy osób może nieść kształtowany decyzją stosunek prawny<sup>39</sup>. Spełnienie tak ujętego warunku będzie miało miejsce w sytuacji, gdy cel działania organizacji społecznej określony w statucie będzie ściśle powiązany z przedmiotem sprawy rozpoznawanej przez sąd administracyjny<sup>40</sup>.

## Bibliografia

### Źródła prawa i orzecznictwo

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1923 r. (Dz.U. 1923 nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (t.j. Dz.U. 1926 nr 68, poz. 400).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 341).
- Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. 1951 nr A-I, poz. 1).
- Instrukcja wykonawcza Rady Ministrów do uchwały z dnia 10 stycznia 1951 r. (M.P. 1951 nr A-2, poz. 16).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30, poz. 168)
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153, poz. 1270).

<sup>39</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 16 października 2007 r., II OSK 1391/06, CBOSA.

<sup>40</sup> Szerzej: J.P. Tarno, *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/2005*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 155.



- Wyrok NTA z dnia 29 kwietnia 1926 r., L. rej., 850/23, Zbiór Wyroków nr 938.
- Wyrok NTA dnia 31 grudnia 1928 r., L. rej. 4813/28, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1929, z. II, poz. 74.
- Postanowienie NSA z dnia 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 16 października 2007 r., II OSK 1391/06, CBOSA.

### Literatura

- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, LEX 2014.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1960.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Duda A. S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.
- Jaworski W. L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002.
- Janowicz Z., *Rozwój ogólnego postępowania administracyjnego*, Poznań 1980.
- Jodłowski J., Resich Z., Lapiere J., Misiuk-Jodłowska T., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996.
- Lang J., *Struktura prawna skargi w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 1972.
- Misiuk T., *Pojęcie organizacji ludu pracującego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 1.
- Misiuk-Jodłowska T., *Udział organizacji społecznych w postępowaniu sądowym (uwagi de lege ferenda)*, „Studia Iuridica” 1994, t. 31.
- Moskaluk K., Tomaszewska K., *Kontrola obywatelska sprawowana przez organizacje społeczne (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.
- Nędzarek A., *Formy udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej jako przedstawiciela interesu społecznego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 3.
- Nędzarek A., *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 4.
- Sadłowski M. P., *Projekt powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 2.
- Stahl M., *Kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011.

- Tarno J.P., *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/2005*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sędowoadministracyjne*, Warszawa 2009.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.

### STRESZCZENIE

#### **Ewolucja udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym**

Ewolucja rozwiązań prawnych regulujących udział organizacji społecznych w postępowaniu przed sądem administracyjnym była podyktowana zmieniającymi się poglądami na temat roli organizacji społecznej w wymierzaniu sprawiedliwości. W okresie 100 lat funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w różnym kształcie i zakresie kompetencji kontrolnych zawsze zauważano, że czynnik społeczny w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest elementem koniecznym prawidłowego wymierzania sprawiedliwości, bowiem zapewnia kontrolę społeczną tego procesu. Kontrola wykonywana przy pomocy organizacji społecznych z założenia ma szeroki zakres i jest niezależna od innych rodzajów prawem przewidzianych kontroli. Zawsze jest sprawowana w szeroko pojętym interesie społecznym, w sytuacji gdy inne kontrole są skupione na konkretnych wartościach i są wykonywane w ściśle określonym przez prawo celu. W nauce przyjmuje się, że różne rodzaje kontroli wzajemnie uzupełniają się i to stanowi o ich prawnej dopuszczalności, jednak kontrola związana z działaniami organizacji społecznych w postępowaniu sądowym niesie ze sobą szerokie otwarcie postępowania sądowego na ochronę interesu społecznego, co jest niezbędnym elementem demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości.

### SUMMARY

#### **Evolution of the Participation of a Social Organization in Administrative Court Proceedings**

The evolution of legal solutions regulating the participation of social organizations in administrative court proceedings was prompted by changing views on the role of a social organization in dispensing justice. During the 100 years of the functioning of the administrative judiciary in various forms and scope of control powers, it has always been noted that the social factor in the proceedings before the administrative court is a necessary element for the proper administration of justice, as it ensures



social control of the process. Control exercised with the help of social organizations, by definition, has a wide scope and is independent of other types of control provided by law. It is always exercised in the broad social interest, where other controls are focused on specific values and are exercised for a strictly legal purpose. It is accepted in science that the different types of control are complementary and this determines their legal permissibility, but the control related to the actions of social organizations in judicial proceedings involves a wide opening of judicial proceedings to the protection of social interest, which is a necessary element of the democratization of justice.



**Wioletta Witoszko**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: witoszko@uwb.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-4077-5703

**Dariusz Czartoryjski**

18. Łomżyński Pułk Logistyczny im. gen. bryg. Mariana Raganowicza  
(Brigadier General Marian Raganowicz 18th Lomza Logistics Regiment, Poland)  
e-mail: dariuszczartoryjski@op.pl  
ORCID: 0000-0002-2058-5232  
DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.03

## **Właściwość sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych**

### **ABSTRAKT**

Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych dotyczących żołnierzy w zakresie zagwarantowania im prawa do zaskarżenia decyzji lub innych aktów w sprawach ze stosunku służbowego. Wynikają z nich bowiem gwarancje przysługujące funkcjonariuszowi rozpoznania jego sprawy ze stosunku służbowego nie tylko przez organ służbowy, ale także przez sąd. W związku z tym przydatna staje się analiza przedstawionego zagadnienia w świetle ewolucji unormowań dotyczących żołnierzy zawodowych oraz sądownictwa administracyjnego. Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych są nacechowane większym stopniem dyspozycyjności, władztwem administracyjnym, które utrudniają badanie ich spraw przez niezależne i bezstronne podmioty. Ocenie należy poddać charakter aktów wydawanych w sprawach służbowych oraz ustalić, czy wcześniejsze przepisy pragmatyk służbowych lub inne regulacje prawne, w szczególności dotyczące sądownictwa administracyjnego przewidywały możliwość zaskarżenia spraw żołnierzy do organu wyższego stopnia oraz do sądu. W pracy wykorzystano źródła w postaci wcześniej obowiązujących aktów prawnych dotyczących żołnierzy zawodowych oraz sądownictwa administracyjnego. Ponadto powołana została literatura, w której analizowano poprzedni stan prawny,

w szczególności w zakresie działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego. W artykule analizie poddano także obowiązujące akty prawne oraz aktualne orzecznictwo.

### **Jurisdiction of the Administrative Court in Cases concerning the Service Relationship of Professional Soldiers**

#### **ABSTRACT**

The aim of the article is to analyze the legal regulations concerning soldiers in terms of guaranteeing them the right to appeal against decisions or other acts in cases related to the service relationship. This is because they give rise to the guarantees that an officer is entitled to have his or her case examined under the service relationship not only by an official body, but also by a court. Therefore, it becomes useful to analyze the presented issue in the light of the evolution of regulations concerning professional soldiers and administrative judiciary. The professional relations of professional soldiers are characterized by a greater degree of availability and administrative authority, which make it difficult for independent and impartial entities to examine their cases. The nature of the acts issued in official matters should be assessed and it should be determined whether the earlier provisions of official pragmatics or other legal regulations, in particular regarding the administrative judiciary, provided for the possibility of suing soldiers' cases to a higher authority and to the court. The work uses sources in the form of previously binding legal acts concerning professional soldiers and administrative judiciary. In addition, the cited literary sources contain the analysis of the previous legal status, in particular in the scope of the activities of the Supreme Administrative Court. The article also analyzes the applicable legal acts and current jurisprudence.

**Słowa kluczowe:** żołnierz zawodowy, prawo do sądu, stosunek służbowy

**Key words:** professional soldier, right to a trial, service relationship

#### **Uwagi wstępne**

Przedmiotem opracowania jest rys historyczny problematyki właściwości sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych. Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy regulacji prawnych dotyczących żołnierzy w zakresie zagwarantowania im prawa do zaskarżenia decyzji lub innych aktów w sprawach dotyczących ich statusu zatrudnienia, w tym prawa do sądu. Jest to bowiem gwarancja przysługująca funkcjonariuszowi rozpoznania jego sprawy ze stosunku służbowego nie tylko przez organ

służbowy, ale także przez sąd. Powstaje więc pytanie, jaki charakter mają decyzje podejmowane we wszelkich sprawach ze stosunku służbowego, czy są to decyzje administracyjne, które podlegają zaskarżeniu do sądu, czy są innymi aktami administracyjnymi, które nie podlegają ocenie przez sąd? W poszukiwaniu odpowiedzi należy więc zbadać, jaki charakter mają akty wydawane w sprawach służbowych oraz czy przepisy danej pragmatyki służbowej lub inne regulacje przewidują możliwość zaskarżenia ich do organu wyższego stopnia oraz do sądu. Ze względu na obszerność podjętej tematyki nie jest możliwa analiza wszystkich pragmatyk regulujących status funkcjonariuszy służb mundurowych, więc przedmiotem analizy będą tylko żołnierze zawodowi.

W aktualnym stanie prawnym kwestię zaskarżalności decyzji w sprawie stosunku służbowego żołnierzy zawodowych reguluje ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>1</sup>. Z jej art. 122 ust. 1 wynika, że od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup> i skargę do właściwego sądu administracyjnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>. W ust. 2 jest wskazany katalog wyłączający prawo zaskarżenia w następujących przypadkach: 1) mianowania na stopień wojskowy; 2) przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej; 3) skierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową; 4) powierzenia czasowego pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku. Natomiast w ust. 3 wymienia rodzaje decyzji, od których nie przysługuje żołnierzom zawodowym skarga do właściwego sądu administracyjnego: 1) powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej; 2) powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych; 3) wyznaczenia i przeniesienia na stanowisko służbowe oraz zwolnienia ze stanowiska służbowego, a także przeniesienia do dyspozycji; 4) delegowania do pełnienia obowiązków.

## 1. Rys historyczny

Badając kwestie zaskarżalności aktów w sprawie stosunku służbowego żołnierzy zawodowych w pierwszej kolejności należy sięgnąć do ustaw regulujących ich status. Analiza poprzednio obowiązujących pragmatyk służbowych żołnierzy zawodowych prowadzi do wniosku, że nie regulowały one kwestii

<sup>1</sup> Dz.U. 2022, poz. 655, z późn. zm., [dalej: ustawa o obronie ojczyzny].

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 2000, [dalej: k.p.a.].

<sup>3</sup> Dz.U. 2022, poz. 329.

zaskarżenia decyzji lub innych aktów w sprawach ze stosunku służbowego do wyższego przełożonego albo do sądu. Wśród nich należy chronologicznie wymienić: 1) ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o ustaleniu starszeństwa i nadaniu stopni oficerskich w wojsku polskim (pisownia oryginalna)<sup>4</sup>, 2) ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich<sup>5</sup>, 3) dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1937 r. o służbie wojskowej oficerów<sup>6</sup>, 4) dekret z dnia 3 kwietnia 1948 r. o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego<sup>7</sup>, 5) dekret z dnia 19 kwietnia 1951 r. o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych<sup>8</sup>, 6) dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o akademiach wojskowych<sup>9</sup>, 7) ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o służbie wojskowej oficerów sił zbrojnych<sup>10</sup>, 8) ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. o służbie wojskowej szeregowców i podoficerów sił zbrojnych<sup>11</sup>. W ustawie z 1958 r. jej przepis art. 69 ust. 2 stanowił, że podoficer, którego prośba o powołanie do wojskowej służby zawodowej nie została uwzględniona, może w terminie 14 dni od dnia doręczenia odmownej decyzji dowódcy odwołać się od tej decyzji do Ministra Obrony Narodowej, którego decyzja jest ostateczna. W kolejnej ustawie z dnia 31 marca 1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym<sup>12</sup> z art. 50 ust. 4 wynikało, że od decyzji komendanta szkoły o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych przysługuje cywilnemu nauczycielowi akademickiemu odwołanie do Ministra Obrony Narodowej. Kolejna ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o służbie wojskowej chorążych Sił Zbrojnych<sup>13</sup> nie regulowała prawa do zaskarżenia decyzji w sprawach służbowych.

Dopiero w 1970 r. kwestie prawa do zaskarżania aktów lub decyzji w sprawie stosunku służbowego żołnierzy zawodowych regulowała ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>14</sup>, ale tylko w zakresie kilku spraw. Ustawa z 1970 r. przewidywała odwołanie w sprawach opiniowania służbowego. Według art. 25 ust. 4 tej ustawy żołnierzowi zawodowemu przysługiwało prawo wniesienia odwołania od wydanej o nim opinii służbowej do wyższego przełożonego w terminie 14 dni od dnia zapoznania się z opinią. Natomiast kolejny przepis art. 107 ust. 1 ustawy z 1970 r. przewidywał możliwość zaskarżenia decyzji wydanych przez organy wojskowe w spra-

4 Dz.P.P.P. 1919 nr 65, poz. 399.

5 Dz.U. 1922 nr 32, poz. 256.

6 Dz.U. 1937 nr 20, poz. 128.

7 Dz.U. 1948 nr 20, poz. 135.

8 Dz.U. 1951 nr 22, poz. 172.

9 Dz.U. 1952 nr 49, poz. 324.

10 T.j. Dz.U. 1958 nr 2, poz. 5.

11 Dz.U. 1958 nr 36, poz. 164.

12 T.j. Dz.U. 1992 nr 10, poz. 40.

13 Dz.U. 1963 nr 15, poz. 78.

14 T.j. Dz.U. 1997 nr 10, poz. 55, [dalej: ustawa z 1970 r.].

wach określonych w ustawie przez żołnierza zawodowego (w tym kandydata na żołnierza zawodowego), który może wnieść odwołanie do organu wojskowego wyższego stopnia na zasadach określonych w k.p.a., a także, z zastrzeżeniem ust. 1a, skargę do sądu administracyjnego. Według ust. 1a<sup>15</sup> skarga nie mogła być wniesiona na decyzje w sprawach: a) wyznaczenia (zwolnienia) lub przeniesienia na stanowisko służbowe, b) mianowania na stopień wojskowy, c) przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy albo specjalności wojskowej, d) delegowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką. Katalogiem były objęte także dwa inne rodzaje spraw, które utraciły moc z dniem 12 stycznia 1999 r. w związku z wyrokiem TK z dnia 9 czerwca 1998 r. (K 28/97)<sup>16</sup> i należały do nich: powołanie do zawodowej służby wojskowej (służby kandydackiej) oraz zwolnienie z zawodowej służby wojskowej (służby kandydackiej) w przypadkach określonych w art. 75 ust. 1 i 9-12, art. 102 ust. 1 pkt 1 oraz art. 103 ust. 1 pkt 1. W rezultacie przepisy zostały ocenione za niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że w przypadkach określonych w ustawie pozbawiają żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych prawa do sądu w sprawach powołania i zwolnienia z zawodowej służby wojskowej i służby kandydackiej. W uzasadnieniu Trybunału Konstytucyjnego (TK) wyjaśnił, że z kolei sprawy wyznaczenia, zwolnienia lub przeniesienia na stanowisko służbowe mają osobliwy charakter, bo nie wiążą się bezpośrednio z realizacją konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Ograniczenie prawa do sądu w tych sprawach, jest zdaniem TK, dopuszczalne w związku z koniecznością zapewnienia spójnego, sprawnego funkcjonowania sił zbrojnych i zagwarantowania realizacji konstytucyjnych zadań, tj. ochrony niepodległości i niepodzielności terytorium Polski oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic. Podobnie także orzekł TK w wyroku z 12 lipca 2012 r.<sup>17</sup>, w którym wyraził pogląd, że służba wojskowa jest szczególnym rodzajem służby publicznej, z którą wiąże się szereg ograniczeń i obowiązków. Stosunek służbowy żołnierzy zawodowych jest oparty na podporządkowaniu żołnierza organom wojskowym, a co za tym idzie obowiązek wykonywania rozkazów wydawanych przez przełożonego. „Zawodowa służba wojskowa ze swojej istoty wymaga pełnej dyspozycyjności żołnierzy”. Oznacza to, że dopuszczalne jest ograniczenie prawa do sądu żołnierza dla realizacji celów obronności i ochrony państwa. Dlatego też przepisy, które uniemożliwiają żołnierzom zawodowym odwołanie się do sądu w sprawach dotyczących m.in. przeniesienia i zwolnienia ze stanowiska służbowego oraz przeniesienia do rezerwy, są zgodne

<sup>15</sup> Przepis ust. 1a dodany ustawą z dnia 9 listopada 1995 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1996 nr 7, poz. 44), która weszła w życie z dniem 24 lutego 1996 r.

<sup>16</sup> Dz.U. 1999 nr 1, poz. 7.

<sup>17</sup> SK 31/10, OTK-A 2012/7/91.

z Konstytucją. Innymi słowy, Trybunał odróżnił sprawy podległości służbowej, sprawy należące do sfery wewnętrznej administracji wojskowej, od spraw „ze stosunku służbowego”, w których żołnierz dochodzący swoich praw występuje jako podmiot praw i obowiązków przysługujących mu „w ramach stosunku służbowego”.

Powyższa problematyka była również poruszona w wyroku z 9 czerwca 1998 r., w którym przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, w którym orzekł, że konstytucyjne prawo do sądu nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla zwalniania i przenoszenia żołnierzy zawodowych na inne stanowiska służbowe<sup>18</sup>.

Na podstawie delegacji określonej w art. 107 ust. 2 ustawy z 1970 r. Minister Obrony Narodowej określił w drodze rozporządzenia organy wojskowe wyższego stopnia właściwe w sprawach określonych w ustawie. Do rozpatrywania odwołań wniesionych od decyzji organów wojskowych w sprawach wynikających z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych byli przełożeni dowódców jednostek wojskowych<sup>19</sup>. Natomiast według § 1 organami wojskowymi w rozumieniu k.p.a. właściwymi w sprawach określonych w ustawie o służbie wojskowej byli dowódcy jednostek wojskowych stosownie do ich uprawnień w zakresie danych spraw, wynikających z przepisów wymienionych ustaw i aktów prawnych wydanych na ich podstawie.

Kolejna ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>20</sup> zawierała podobne rozwiązania normatywne. Przepis art. 8 przewidywał bowiem zarówno odwołanie do organu wyższego stopnia na zasadach określonych w k.p.a. oraz z zastrzeżeniem ust. 2 skargę do sądu administracyjnego. Powołana ustawa dodatkowo – w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego – wyłączała prawo do skargi na decyzje w sprawach przeniesienia do rezerwy kadrowej lub do dyspozycji. W pozostałych sprawach ze stosunku służbowego żołnierz zawodowy mógł wnieść wystąpienia tylko drogą służbową.

## 2. Prawo do skargi w innych regulacjach prawnych

O właściwości sądu administracyjnego stanowiła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.<sup>21</sup>, gdyż z jej art. 73 wynikało, że: „Do orzekania

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50.

<sup>19</sup> § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie określenia organów wojskowych i organów wojskowych wyższego stopnia, właściwych w sprawach określonych w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz w ustawie o uposażeniu żołnierzy, Dz.U. 1993 nr 23, poz. 101.

<sup>20</sup> Tj. Dz.U. 2022, poz. 536.

<sup>21</sup> Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.



o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. Wynika z tego, że mimo dość ogólnego uregulowania podstaw funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, w Konstytucji zostały określone podstawowe zasady jego organizacji. Gdy chodzi o właściwość rzeczową, sądy administracyjne miały sprawować kontrolę administracji rządowej i samorządowej w zakresie legalności aktów administracyjnych. Na konieczność określenia pojęcia „aktów administracji” zwracał uwagę W.L. Jaworski<sup>22</sup>. Sądownictwo administracyjne miało opierać się na współdziałaniu czynnika profesjonalnego, czyli sędziowskiego z czynnikiem społecznym, obywatelskim. Konkretyzacja funkcjonowania sądownictwa administracyjnego miała nastąpić w odpowiedniej ustawie. Pierwszym unormowaniem była ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, która weszła w życie w dniu 22 sierpnia 1922 r.<sup>23</sup> Na mocy art. 1 ust. 2 ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (NTA) – organ ten rozpoznawał skargi na zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe. Posiadał on jedynie kompetencje kasacyjne, natomiast organy administracji zostały związane poglądem wyrażonym przez ten sąd przy ponownym rozpoznawaniu sprawy. Właściwość NTA została określona klauzulą generalną z kilkoma wyjątkami. Zgodnie z art. 3 ustawy o NTA z kognicji NTA wyłączono m.in. sprawy, w których władze administracyjne były uprawnione „do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach, pozostawionych temu uznaniu”, „sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie chodzi o pogwałcenie zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzania lub przedstawiania kandydatów”, „sprawy dotyczące reprezentacji Państwa i obywateli wobec państw i władz obcych oraz sprawy bezpośrednio z powyższymi związane” oraz „sprawy dotyczące działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armii” i „sprawy dyscyplinarne”<sup>24</sup>.

Skargę do NTA mógł wnieść każdy, „kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej”. Skargę wnoszono bezpośrednio do NTA w terminie dwumiesięcznym, liczonym od dnia doręczenia zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia skarżącemu (art. 9 i art. 10 ustawy o NTA; podobnie art. 57 ust. 2 ustawy o NTA).

Kolejnymi sprawami, które stanowiły przedmiot działalności orzeczniczej NTA były sprawy m.in. dotyczące statusu zawodowego funkcjonariuszy

<sup>22</sup> *Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji*, Kraków 1921, s. 21.

<sup>23</sup> Tj. Dz.U. 1926 nr 68, poz. 400, [dalej: ustawa o NTA].

<sup>24</sup> A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2006, nr 9/2, s. 415 i n.

państwowych (np. w kwestii uposażeń, urlopów wypoczynkowych. W okresie międzywojennym decyzje ostateczne organów administracji mogłyby być zaskarżane do NTA przez funkcjonariuszy administracji państwowej dochodzących swoich roszczeń. Wyłączone z jurysdykcji NTA były jedynie sprawy dotyczące przyjęcia do służby i mianowania na stanowiska oraz sprawy dyscyplinarne<sup>25</sup>.

W II RP wprowadzono system jednoinstancyjny – traktując go jako tymczasowy, klauzula kompetencyjna przewidywała, że NTA miał orzekać o „legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej” w następstwie wniesienia skargi przez każdego, kto twierdził, że „naruszono jego prawa lub że obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej”. Nie wolno było zaskarżyć decyzji wydawanych w zakresie swobodnego uznania, jak też niektórych innych kategorii decyzji, jak w sprawach dotyczących ustroju sił zbrojnych i mobilizacji<sup>26</sup>.

Należy mieć na względzie, że kompetencje sądownictwa administracyjnego mogą być określone przez klauzulę generalną i klauzulę enumeracyjną albo przy wykorzystaniu obu wymienionych sposobów (metoda mieszana). Klauzula enumeracyjna polega na szczegółowym wskazaniu przez przepisy prawa spraw, w których sąd może wyrokować. Klauzula generalna przyznaje sądowi właściwość do rozpatrywania skarg na wszystkie decyzje, wydane przez organy administracji z naruszeniem prawa. Generalna klauzula kompetencyjna bywa z reguły uzupełniana o szczegółowe wyliczenie spraw wyłączonych – z uwagi na ich szczególny charakter – spod kompetencji sądu administracyjnego. Zastosowanie klauzuli generalnej z reguły wyłącza spod kontroli sądu administracyjnego decyzje wydane w zakresie uznania administracyjnego (swobodnego uznania)<sup>27</sup>.

Właściwość NTA określała klauzula generalna. Zgodnie z nią kontroli Trybunału generalnie podlegała legalność zarządzeń i orzeczeń uchwalanych przez organy administracji rządowej i samorządowej. Z właściwości tej zostało wyłączonych 6 kategorii spraw np. należących do właściwości sądów powszechnych lub szczególnych dotyczących mianowania na urzędy i stanowiska czy też dyscyplinarnych, a od 1932 r. również innych, jeżeli stanowiły o tym przepisy szczególne. Prawo do wniesienia skargi (legitymację) do NTA posiadała każda osoba fizyczna lub prawna, która stwierdziła, że jej prawa lub obciążenie obowiązkami zostały naruszone decyzją nieposiadającą podstaw prawnych. Wcześniej musiał zostać wyczerpany tok wszystkich instancji administracyjnych.

25 W. Jaśkiewicz, *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981, s. 21.

26 H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 84-85.

27 D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996, s. 115-117.

NTA sprawował zatem kontrolę następczą<sup>28</sup>. Wyroki NTA były ostateczne, posiadające wyłącznie charakter kasacyjny. W rezultacie NTA nie przeprowadzał własnego postępowania dowodowego, orzekając wyłącznie na podstawie stanu faktycznego, wynikającego z akt przesłanych mu przez organ ostatniej instancji. Zaskarżoną decyzję NTA albo utrzymał w mocy, albo uchylał w całości lub w części.

Z powyższego wynika, że w okresie międzywojennym spory ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych były rozpatrywane tylko w trybie służbowym – do organu wyższej instancji, bez możliwości odwołania się do sądu.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>29</sup> nie określała kwestii odnoszących się do sądownictwa administracyjnego, więc nie wprowadziła ani określonego modelu sądownictwa administracyjnego ani mechanizmów sądowej kontroli decyzji administracyjnych. W związku z tym należy stwierdzić, że na gruncie nowego ustroju państwa polskiego kontrolę administracji i jej działań, w zakresie przestrzegania prawa miały wykonywać rady narodowe, sądy oraz Prokuratur Generalny PRL. Nie przewidziano jednak istnienia odrębnego sądownictwa administracyjnego. Poza tym obywatele na mocy art. 73 Konstytucji z 1952 r. mieli prawo do zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami<sup>30</sup>.

Na możliwość wnoszenia skarg, jako konstytucyjnie ważnego instrumentu zabezpieczenia praw obywateli, uwagę zwracali przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, m.in. M. Jaroszyński, M. Zimmermann i W. Brzeziński. Podkreślano, że kontrola administracji w PRL miała charakter ludowy, co oznaczało, że wykonywana jest ona również bezpośrednio przez lud pracujący, w formie prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym, jak i w postaci prawa składania skarg i zażaleń. W związku z tym w PRL nie było sądownictwa administracyjnego, gdyż system kontroli administracji był sprawowany w wymienionych wyżej formach<sup>31</sup>. Nie zdecydowano się więc na wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

W Polsce Ludowej sądownictwa administracyjnego nie reaktywowano, nie przywrócono zwłaszcza NTA, mimo że zgodnie z manifestem PKWN, do czasu wydania przez Sejm Ustawodawczy nowej Konstytucji miały obowiązywać uregulowania zawarte w Konstytucji marcowej. Również Mała Konstytucja z 1947 r., zapowiadająca utworzenie w drodze odrębnej ustawy sądownictwa administracyjnego, nic w tym względzie nie uczyniła. Na stan taki złożyło się

<sup>28</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013, s. 325.

<sup>29</sup> Tj. Dz.U. 1976 nr 7, poz. 36.

<sup>30</sup> L. Chajn, *Istota Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952, s. 67.

<sup>31</sup> M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 109.

wiele czynników: m.in. krytyczna ocena tego typu sądownictwa, nowe założenia ideologiczne ustroju państwa, ewentualna nadmierna kontrola sądowa.

Dyskusję nad odtworzeniem sądownictwa administracyjnego podjęto w latach 1956–1959, a więc w okresie odwilży popaździernikowej. Niewiele ona przyniosła. Powrócono do niej po 1970 r. Większe rezultaty zaczęto jednak osiągać dopiero po 1977 r., przy okazji prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego. Uwieńczeniem ich było utworzenie w styczniu 1980 r. Najwyższego Sądu Administracyjnego (NSA). Do 1990 r. właściwość NSA określona była enumeratywnie. Mianowicie NSA w Warszawie sprawował kontrolę zaskarżonych decyzji administracyjnych naczelnych i centralnych organów administracji oraz organów terenowych mających siedzibę w województwach nieobjętych zakresem działania ośrodków zamiejscowych. Kontroli podlegały wyłącznie decyzje wyliczone w ustawie. Skargę można było wnieść dopiero po wyczerpaniu toku instancji administracyjnych, a więc na decyzje ostateczne. Rozszerzenie zakresu kontroli przez NSA nastąpiło po 1990 r.<sup>32</sup>

Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w zakresie przestrzegania praworządności, przyznawała Radzie Państwa nowe uprawnienie w formie „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”, którą miała realizować z urzędu. W celu realizacji tego zadania Rada Państwa dokonywała oceny zgodności projektów ustaw z Konstytucją PRL na wniosek Prezydium Sejmu PRL lub Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, o rozpatrzenie sprawy niezgodności przepisu prawnego (już istniejącego) z określonym postanowieniem Konstytucji mógł zwracać się Prezes Rady Ministrów lub z jego upoważnienia Minister Sprawiedliwości, jak również Pierwszy Prezes SN oraz Prokurator PRL, opierając swój wniosek na konkretnym uzasadnieniu. W razie uznania sprzeczności takiego przepisu z Konstytucją PRL, Rada Państwa miała „podjąć odpowiednie środki zmierzające do usunięcia tej sprzeczności”<sup>33</sup>. Natomiast jeśli chodziło o ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni aktu ustawodawczego, to Rada Państwa wykonywała ją z urzędu lub na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa SN lub Prokuratora Generalnego PRL. Uchwały Rady Państwa w tym zakresie ogłaszane miały być w *Monitorze Polskim*. Rada Państwa posiadała prawo do zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. Ponadto określono, że odwołania, skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie, a „Winni przewleknięcia albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności”<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Zob. szerzej M.P. Sadłowski, *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.*, Warszawa 2023.

<sup>33</sup> Szerzej: J. Stembrowicz, *Czowanie nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Palestra” 1979, z. 2, s. 61.

<sup>34</sup> Zob. szerzej M.P. Sadłowski, op. cit.

Przełomowe znaczenie miała ustawa z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>35</sup>. Od tego czasu kontrola sądowoadministracyjna była sprawowana na zasadzie klauzuli generalnej. Obejmowała przede wszystkim decyzje administracyjne wydawane przez organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, a także przez inne podmioty z art. 1 § 2 kpa.<sup>36</sup>

### 3. Obecny stan prawny

W obowiązującej ustawie o obronie Ojczyzny kwestie odwołania od decyzji reguluje art. 122 ust. 1, który stanowi, że od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i skargę do właściwego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022, poz. 329). Odwołania oraz skargi do sądu administracyjnego nie można wnieść w następujących sprawach:

- 1) mianowania na stopień wojskowy;
- 2) przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej;
- 3) skierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową;
- 4) powierzenia czasowego pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku.

Natomiast w ustępie 3 cytowanego artykułu są wymienione decyzje, od których nie przysługuje żołnierzom zawodowym skarga do właściwego sądu administracyjnego, tj.:

- 1) powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej;
- 2) powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych;
- 3) wyznaczenia i przeniesienia na stanowisko służbowe oraz zwolnienia ze stanowiska służbowego, a także przeniesienia do dyspozycji;
- 4) delegowania do pełnienia obowiązków.

Katalog spraw określonych w art. 122 ustawy o obronie Ojczyzny jest enumeratywny i ma charakter zamknięty, nie może być interpretowany rozszerzająco. Wyłączenie części wskazanego katalogu spod kognicji sądów

<sup>35</sup> Dz.U. 1990 nr 4, poz. 8.

<sup>36</sup> M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011, s. 935.

administracyjnych budzi swego rodzaju niezrozumienie. Taki stan rzeczy doprowadza często do sytuacji spornych, w których żołnierze próbują dochodzić swoich praw. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie sądów administracyjnych sprawy wyznaczenia, przeniesienia i zwolnienia ze stanowiska służbowego oraz przeniesienia do rezerwy kadrowej lub do dyspozycji nie podlegają w ogóle kognicji sądów administracyjnych. Należy zauważyć, że jest to sfera szczególna, ponieważ prawidłowe jej ukształtowanie wpływa na zdolność Sił Zbrojnych do realizacji celu wyrażonego w art. 26 Konstytucji, tj. ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Stosunek służbowy żołnierza zawodowego oparty jest na dyspozycyjności, hierarchicznym podporządkowaniu, rozkazodawstwie oraz jednoosobowym dowodzeniu. Ponadto relacja zachodząca między organem wydającym decyzję o zwolnieniu i przeniesieniu na nowe stanowisko służbowe zachodzi w ramach stosunku wewnętrznego łączącego przełożonego z podwładnym. Akt taki przybiera więc formę indywidualnego aktu administracyjnego wydawanego w sferze wewnętrznej. Wyznaczenie na nowe stanowisko służbowe i powiązane z nim wcześniejsze zwolnienie z zajmowanego stanowiska mają miejsce w ramach stosunku służbowego i jako takie nie są objęte konstytucyjnym pojęciem „sprawy”, a co za tym idzie, również konstytucyjną gwarancją prawa do sądu. W postanowieniu z 6 czerwca 2012 r. NSA wskazał, że wszelkie sprawy związane z ustalaniem zadań służbowych, ustalaniem czasu pełnienia służby, udzielaniem czasu wolnego, określaniem terminu wykorzystania czasu wolnego, pozostają w wyłącznej gestii przełożonego żołnierza zawodowego, który decyduje, jakie zadania i w jakim czasie żołnierz będzie wykonywał oraz kiedy i w jakim rozmiarze skorzysta z czasu wolnego. Oznacza to, że sprawy te należą do spraw wewnętrznych między żołnierzem a jego przełożonym będącym w określonej wojskowej strukturze organizacyjnej, wynikających z podległości służbowej<sup>37</sup>. Tak więc, zasady ustalania żołnierzom zawodowym rozkładu czasu służby w ramach dobowej tygodniowej normy czasu służby w przyjętym okresie rozliczeniowym, w tym także rozliczenie tego czasu służby wraz z rekompensatą czasem wolnym od służby należy do kategorii spraw wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi i nie podlega rozstrzygnięciu w drodze wydania decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcia w przedmiocie czasu służby żołnierzy zawodowych są podejmowane przez ich przełożonych w formie polecenia służbowego. Charakter tych czynności wskazuje na odformalizowaną formę działania dowódcy jednostki wojskowej i nie stanowią one decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 i art. 107 k.p.a. kształtujących stosunek służbowy żołnierza zawodowego, lecz akt o charakterze wewnętrznym w sferze podległości służbowej.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 665/12.



Niejednokrotnie wątpliwości budzi także art. 192 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, zgodnie z którym: „żołnierza zawodowego wyznacza się na stanowisko służbowe, w drodze decyzji, stosownie do potrzeb Sił Zbrojnych, w zależności od wymogów i kwalifikacji określonych w Karcie Opisu Stanowiska Służbowego, posiadanej oceny w opinii służbowej oraz modelu przebiegu służby”. Z brzmienia przywołanego przepisu, jednoznacznie wynika, że podjęcie decyzji w sprawie wyznaczenia żołnierza zawodowego na stanowisko służbowe leży w gestii właściwego organu wojskowego, który w ramach przyznanых mu kompetencji posiada wyłączne prawo do kształtowania polityki kadrowej, zgodnie z potrzebami Sił Zbrojnych. O tym natomiast czy istnieje potrzeba wyznaczenia określonej osoby na stanowisko służbowe decyduje nie żołnierz, lecz właściwy organ wojskowy<sup>38</sup>.

Wyłącznie spory „ze stosunków służbowych” objęte są konstytucyjnym prawem do sądu. Przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>39</sup> określając właściwość sądów administracyjnych, ustalają jednocześnie katalog spraw, których sądy te nie rozpoznają. Zgodnie z art. 5 pkt 2 p.p.s.a. sądy administracyjne nie są właściwe m.in. w sprawach wynikających z podległości służbowej omiędzy przełożonymi i podwładnymi<sup>40</sup>. Skoro ta kategoria spraw wyłączona jest w ogóle z kognicji sądów administracyjnych, to nie może ulegać wątpliwości, że wszelkie działania organów administracji publicznej podejmowane w tym zakresie również nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej. Niewątpliwie przejawem podległości służbowej żołnierza zawodowego jest pozostawienie jego przełożonym prawa decydowania o udzieleniu zgody na wykonywanie poza służbą pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej. Są to więc akty wydane w wewnętrznej sferze działania administracji wojskowej i jako takie nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Podsumowując należy zwrócić uwagę na fakt, że uprawnienia i obowiązki żołnierzy zawodowych pozostają w ścisłym związku z wymaganiami, jakie wynikają z art. 26 Konstytucji. Ograniczenia dostępu do sądu żołnierzy zawodowych w sprawach związanych z zapewnieniem możliwości realizacji przez Siły Zbrojne zadań i celów, jakimi są ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, spełniają wymóg niezbędności. Nie byłoby bowiem możliwe pogodzenie spójnego i sprawnego działania Sił Zbrojnych z pełną kontrolą sądową nad decyzjami przełożonych dotyczącymi spraw ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych. Ustawowe ograniczenie prawa do sądu, następuje ze względu na

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2009 r., I OSK 487/08.

<sup>39</sup> Tj. Dz.U. 2022, poz. 329, [dalej: p.p.s.a.].

<sup>40</sup> T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.

przesłankę bezpieczeństwa państwa, zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zgodnie z wyrażoną w tym przepisie zasadą proporcjonalności.

## **Bibliografia**

### **Orzecznictwo**

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, Dz.U. 1999 nr 1, poz. 7.

Wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 r., SK 31/10, OTK-A 2012/7/91.

Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 665/12.

Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2009 r., I OSK 487/08.

### **Literatura**

Chajn L., *Istota Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1952.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.

Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Jaśkiewicz W., *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981.

Jaworski W.L., *Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji*, Kraków 1921.

Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.

Maciejewski J., *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.

Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996.

Sadłowski M.P., *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.*, Warszawa 2023.

Stembrowicz J., *Czuwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Palestra” 1979, z. 2.

Tarnowska A., *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, nr 9/2.

Żukowski M., *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011.



## STRESZCZENIE

### Właściwość sądu administracyjnego w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych

W aktualnym stanie prawnym kwestię zaskarżalności decyzji w sprawie stosunku służbowego żołnierzy zawodowych reguluje ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Z jej art. 122 ust. 1 wynika, że od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i skargę do właściwego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawo funkcjonariusza do zaskarżenia decyzji lub innych aktów w sprawach ze stosunku służbowego jest gwarancją rozpoznania jego sprawy przez organ służbowy, a następnie przez sąd administracyjny. W praktykach służbowych regulujących status zawodowy żołnierzy od 1919 r. nie było unormowań w zakresie prawa do odwołania lub prawa do skargi. Dopiero ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych uregulowała kwestie prawa do zaskarżania aktów lub decyzji w sprawach ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych, choć tylko w zakresie kilku spraw (np. w sprawach opiniowania służbowego) oraz prawo do skargi do sądu administracyjnego, jednak z wyłączeniem kilku rodzajów spraw (np. wyznaczenia (zwolnienia) lub przeniesienia na stanowisko służbowe, mianowania na stopień wojskowy). Natomiast w okresie międzywojennym według ustawodawstwa sądownictwa administracyjnego decyzje ostateczne organów administracji mogłyby być zaskarżane do NTA przez funkcjonariuszy administracji państwowej dochodzących swoich roszczeń. Wyłączone z jurysdykcji NTA były jedynie sprawy dotyczące przyjęcia do służby i mianowania na stanowiska oraz sprawy dyscyplinarne. Po długim okresie – od wojny – braku sądownictwa administracyjnego dopiero działalność NSA od 1980 r., a następnie wojewódzkich sądów administracyjnych stworzyła możliwość sądowej kontroli aktów administracyjnych. Do 1990 r. właściwość NSA określona była enumeratywnie i kontroli podlegały wyłącznie decyzje wyliczone w ustawie. Przełomowe znaczenie miała ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Od tego czasu kontrola sądowniczo-administracyjna była sprawowana na zasadzie klauzuli generalnej i obejmowała przede wszystkim decyzje administracyjne wydawane przez organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego. W aktualnym stanie prawnym istnieje prawo do zaskarżenia decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie do organu wyższego stopnia.

Skarga do sądu administracyjnego ma charakter powszechny, z wyłączeniem kilku rodzajów spraw, które pozostawione są decyzji właściwego przełożonego.

#### SUMMARY

### **Jurisdiction of the Administrative Court in Cases concerning the Service Relationship of Professional Soldiers**

The right of an officer to appeal against decisions or other acts in matters related to the service relationship is a guarantee that his case will be examined by a service body and then by an administrative court. In the official pragmatics, regulating the professional status of soldiers since 1919, there were no regulations regarding the right to appeal or the right to file a complaint. It was only the Act of 30th June 1970 on the military service of professional soldiers that regulated the issues of the right to appeal against acts or decisions in cases related to the service relationship of professional soldiers, although only in the scope of a few cases (e.g. in matters of official opinions) and the right to file a complaint to the administrative court, but excluding several types of cases (e.g. appointment (dismissal) or transfer to a service position, appointment to a military rank). However, in the interwar period, according to the legislation of the administrative judiciary, final decisions of administrative bodies could be appealed to the Supreme Administrative Court by state administration officials pursuing their claims. The only cases excluded from the jurisdiction of the NTA were the matters relating to admission to service and appointment to positions, as well as disciplinary matters. After a long period – since the war – of the lack of administrative judiciary, only the activities of the Supreme Administrative Court from 1980, and then of the voivodship administrative courts, enabled the possibility of judicial control of administrative acts. Until 1990, the jurisdiction of the Supreme Administrative Court was enumerated and only the decisions listed in the Act were subject to review. The Act of May 24th, 1990 amending the Act – the Code of Administrative Procedure, was of crucial importance. Since then, judicial and administrative control has been exercised on the basis of a general clause and has mainly covered administrative decisions issued by state administration and by the local government bodies. Under the current legal status, there is a right to appeal against the decisions issued by competent authorities in matters specified in the Act to a higher authority.

**Robert Frey**

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach  
(Jan Kochanowski University in Kielce, Poland)  
e-mail: robert.frey@ujk.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5240-2680

**Elżbieta Małecka**

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi  
(University of Humanities and Economics in Lodz, Poland)  
e-mail: elzbieta\_malecka@interia.eu

ORCID: 0000-0002-1484-1383

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.04

## **Przekazanie sądowni powszechnemu sprawowania kontroli administracji publicznej jako odstępstwo od kognicji sądów administracyjnych na przykładzie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

### **ABSTRAKT**

Celem artykułu jest ukazanie historycznego rozwoju wyjątku od zasady kontroli administracji sądowej przez sądy administracyjne, jaki stanowi powierzenie jej sprawowania przez Sąd Antymonopolowy – obecnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Celem dodatkowym jest odpowiedź na pytanie o zasadność przekazania sądowni powszechnemu orzecznictwa w sprawach antymonopolowych, a później regulacyjnych. Autorzy sformułowali dwie tezy. Teza pierwsza, że źródłem takiego ukształtowania polskiego modelu sądownictwa antymonopolowego były procesy liberalizacyjne. Teza druga, że pomimo wadliwych rozwiązań w obszarze proceduralnym, jego funkcjonowanie i orzecznictwo SOKiK przyczyniło się do rozwoju konkurencyjnej gospodarki w Polsce. Artykuł dzieli się na dwie części. W pierwszej kolejności zostanie przedstawiony rys historyczny kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne w Polsce, następnie stan obecny kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne i powszechne. Autorzy rozpoczynają swoje rozważania od ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Konstytucja marcowa) oraz ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale

Administracyjnym (NTA). Ponadto, analizują procesy liberalizacyjne, które nastąpiły w Polsce po zmianach 1989 r. Druga część obejmuje genezę Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ewolucję właściwości Sądu Antymonopolowego w latach 1990–2017 oraz analizę problematyki hybrydowego postępowania odwoławczego. W tej części Autorzy odwołują się do projektów ustaw, stenogramów posiedzeń Sejmu RP oraz poddają analizie statystykę orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w latach 1992–2020. Rozważania będą prowadzone w oparciu o przepisy prawa oraz opracowania naukowe. Analizie zostaną poddane projekty ustaw oraz związany z nimi proces legislacyjny. W artykule zostały zastosowane metody: dogmatyczno-prawna oraz analityczno-syntetyczna.

**Transferring the Conducting of the Review of Public Administration  
to a Common Court as a Departure from the Cognition of Administrative  
Courts on the Example of the Court of Competition and Consumer Protection**

**ABSTRACT**

The goal of the article is to present the historical development of the exception from the rule of the court administration review by administrative courts, which is the transference of its conducting to the Antitrust Court (currently the Court of Competition and Consumer Protection). The additional goal is to answer the question of the grounds of the transference to a popular court the jurisdiction in antitrust cases, and then in regulatory cases. Two theses were formulated by the authors. The first thesis states that the Polish antitrust court model were based on the liberalization processes. The second thesis assumes that, despite faulty solutions in the procedural area, the functioning of the jurisdiction of the Court of Competition and Consumer Protection contributed to the development of competitive economy in Poland. The authors begin their consideration with the Act from 17th March 1921. The Constitution of the Republic of Poland (the so-called March Constitution) and the Act of 3rd August 1922 on the Supreme Administrative Tribunal. In addition, they analyze the liberalization processes that took place in Poland after the changes of 1989. The second part covers the genesis of the Competition and Consumer Protection Court, the evolution of the jurisdiction of the Antimonopoly Court from 1990 to 2017 and the analysis of the issue of hybrid appeal proceedings. In this part, the authors refer to draft laws, transcripts of the sittings of the Sejm of the Republic of Poland and analyze the statistics of the case law of the Court of Competition and Consumer Protection from 1992 to 2020. The deliberation shall be based on legal regulations and scientific papers. The analysis shall focus on the proposed bills and on the related legislative process. The following methods were applied in the article: dogmatic-legal and analytic-synthetic.

**Słowa kluczowe:** sąd antymonopolowy, liberalizacja, konkurencja

**Key words:** antitrust court, liberalization, competition

## Wprowadzenie. Rys historyczny kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne w Polsce

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości po rozbiorach założono i zrealizowano poddanie administracji publicznej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne<sup>1</sup>. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Konstytucja marcowa)<sup>2</sup> stanowiła w przepisie art. 73, że: „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. Jak podkreślał E. Iserzon<sup>3</sup>, ta zapowiedź konstytucyjna została wykonana tylko częściowo. W wykonaniu wskazanego przepisu Konstytucji marcowej, uchwalona została ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>4</sup>. Dla orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej utworzony został Najwyższy Trybunał Administracyjny, który miał rozpoznawać skargi – jako jedyna instancja sądowa – na zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe, o ile powołana ustawa prawa skargi nie wyłączała. Stan ten uważano za tymczasowy „aż do ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia z udziałem czynnika obywatelskiego”. Dla pełności obrazu należy zauważyć, że na obszarze b. zaboru pruskiego istniało sądownictwo administracyjne niższych instancji oparte na przepisach zaborczych, lecz nie odgrywało ono większego znaczenia<sup>5</sup>. Następnym aktem regulującym funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w II Rzeczypospolitej było Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>6</sup>. Zgodnie z przepisem art. 1 rozporządzenia, do czasu utworzenia sądów administracyjnych niższego stopnia, Najwyższy Trybunał Administracyjny stanowił jedyną instancję sądową, powołaną do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej.

<sup>1</sup> Zob. omówienie stanu zastanego i procesu unifikacji w: J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego: ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 175-228.

<sup>2</sup> Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267.

<sup>3</sup> E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 195.

<sup>4</sup> Dz.U.R.P. 1922 nr 67, poz. 600.

<sup>5</sup> E. Iserzon, op. cit., s. 196; J.S. Langrod, op. cit., s. 228-230; M. Mąkosa, *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza – Ustrój – Funkcjonowanie*, Radom 2014, s. 86-96.

<sup>6</sup> Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806.

Wzorowano się niewątpliwie na modelu austriackim<sup>7</sup>. W przepisie art. 6 rozporządzenia zamieszczono wyłączenia spod orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego m.in. sprawy, w których władze administracyjne uprawnione były do rozstrzygnięcia według swobodnego uznania, w granicach pozostawionych temu uznaniu. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (tzw. Konstytucja kwietniowa)<sup>8</sup> zrezygnowała ostatecznie z utworzenia sądownictwa administracyjnego niższych instancji, które nie powstało, przewidywała jedynie w przepisie art. 70 ust. 1 lit. b powołanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Najwyższy Trybunał Administracyjny nie wznowił orzecznictwa po II wojnie światowej. W 1939 r. uchwalona została ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych<sup>9</sup>, której wejściu w życie w dniu 1 kwietnia 1940 r. przeszkodziła agresja niemiecka na Polskę we wrześniu 1939 r. Sądy te powołano jednak po zakończeniu wojny.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.<sup>10</sup> nie przewidywała sądowej kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne<sup>11</sup>. Jednak w latach 80. XX w. stan ten zaczął ulegać zmianie w warstwie ustawodawczej bez zmiany obowiązującej Konstytucji. Na mocy przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup>, utworzony został jednoinstancyjny sąd administracyjny – Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) z siedzibą w Warszawie, który działał w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych tworzonych dla jednego lub kilku województw. Stosownie do przepisu art. 2 powołanej ustawy orzekał on w sprawach skarg na decyzje administracyjne w zakresie i w trybie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w przepisach odrębnych. Równocześnie nadzór nad działalnością Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie orzekania sprawował Sąd Najwyższy przez rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od jego orzeczeń, ustalanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne<sup>13</sup>. Dodatkowo kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego

<sup>7</sup> Por. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939. Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, red. M. Sawicka-Jezierczuk, Warszawa 2005, s. 27 i n.

<sup>8</sup> Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.

<sup>9</sup> Dz.U. 1939 nr 71, poz. 476

<sup>10</sup> Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232.

<sup>11</sup> Odmienne E. Iserzon, który wskazuje na brak formalnego uchylecia Rozporządzenia Prezydenta RP powołującego Najwyższy Trybunał Konstytucyjny (zob. E. Iserzon, op. cit., s. 196-197).

<sup>12</sup> Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8.

<sup>13</sup> Identyczne rozwiązanie funkcjonowało od 1962 r. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zob. E. Iserzon, op. cit., s. 198.

została ograniczona do 20 kategorii spraw<sup>14</sup>. Z biegiem czasu ulegała ona poszerzeniu, a ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>15</sup> nie przewidywała już daleko idących ograniczeń w tym zakresie.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w przepisie art. 184 stanowi, że: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Założenie ustawy zasadniczej utworzenia sądów administracyjnych niższej instancji zostało zrealizowane na mocy przepisów ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>16</sup>. Zgodnie z przepisem art. 2 powołanej ustawy, sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają, w pierwszej instancji, wojewódzkie sądy administracyjne.

## **1. Kontrola administracji publicznej przez sądy administracyjne i powszechne – stan obecny**

Zgodnie z przepisem art. 177 Konstytucji RP, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Stosownie natomiast do przepisu art. 184 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Porównanie powołanych przepisów wskazuje, że w przypadku działalności administracji publicznej ich kontrola, co do zasady, należy do sądów administracyjnych, a nie sądów powszechnych. Nie oznacza to, że sądy powszechne zostały całkowicie wyłączone z zakresu kontroli decyzji administracji publicznej, jednak ma ona charakter incydentalny i związana jest ze zjawiskiem „prejudycjalności” decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Zob. art. 150<sup>7</sup> § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 30, poz. 168) w brzmieniu nadanym ustawą, o której mowa w przypisie poprzednim.

<sup>15</sup> Dz.U. 1995 nr 74, poz. 368.

<sup>16</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 2492

<sup>17</sup> Prejudycjalność decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym, poza nielicznymi wyjątkami – np. ustalenia prawomocnej decyzji Prezesa UOKiK o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję wiążą sąd w postępowaniu o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji co do stwierdzenia naruszenia prawa konkurencji – nie została uregulowana w prawie polskim. Szczątkowa regulacja została zawarta w przepisie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c., zgodnie z którym, sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej



Sprawowanie kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne odbywa się według regulacji określonej przez przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>18</sup> [dalej: p.p.s.a.]. Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 2 pkt 1 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Stosownie do przepisu art. 52 § 1 p.p.s.a., skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie. Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa<sup>19</sup>. Sąd administracyjny nie przejmuje spraw do merytorycznego rozpoznania, a jedynie bada czy decyzja administracyjna wydana została zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy nie doszło do naruszenia przepisów postępowania, a zatem wyłącznie pod kątem legalności. Od

---

decyzji organu administracji publicznej. Istotę zależności wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 maja 2007 r., I CSK 24/07 (Legalis): „Decyzja administracyjna ma w sprawie cywilnej znaczenie prejudycjalne, jeśli sąd z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej – nie może samodzielnie w sposób wiążący rozstrzygnąć kwestii należących do drogi administracyjnej, co uzasadnia oczekiwanie na wydanie decyzji we właściwym postępowaniu”. Nie oznacza to wszak, że decyzja administracyjna nie podlega kontroli sądu, co jest związane z koncepcją tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, która nie ma normatywnego umocowania, ale znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wyrażającym od kilkudziesięciu lat niezmienny pogląd, że decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami, godzących w jej istotę jako aktu administracyjnego. Do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania w określonej materii oraz niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 1946 r., C.III. 217/46, OSN 1947 nr 1, poz. 25, z dnia 15 października 1951 r., C. 653/51, OSN 1952 nr 3, poz. 75, z dnia 29 czerwca 1957 r., 2 CR 499/57, OSN 1959 nr 3, poz. 88, z dnia 27 sierpnia 1959 r., 1 CR 1051/58, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1960, nr 2, s. 58, z dnia 4 listopada 1959 r., 2 CR 669/59, OSPiKA 1962 nr 4, poz. 106, uchwały z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142, z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNC 1985 nr 5-6, poz. 65, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 108 oraz postanowienie z dnia 9 listopada 1994 r., III CRN 36/94, OSNCP 1995 nr 3, poz. 54 i wyrok z dnia 7 kwietnia 1999 r., I CKN 1079/97, OSNC 1999 nr 11, poz. 189). Zob. także R. Frey, „Prejudycjalność” decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym, [w:] *Postępowanie cywilne w dobie przemian*, red. I. Gil, Warszawa 2017, s. 483 i n.

<sup>18</sup> T.j. Dz.U. 2023, poz. 1634.

<sup>19</sup> Prawo do wniesienia skargi bez zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługuje stronie, gdy organem, który wydał decyzję, jest minister właściwy do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (T.j. Dz.U. 2023, poz. 519) albo konsul.



wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Model, gdzie od ostatecznej decyzji organu administracji publicznej przysługuje skarga do sądu administracyjnego, doznaje w pewnych sytuacjach modyfikacji polegającej na tym, że od ostatecznej decyzji administracyjnej nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, lecz odwołanie do sądu powszechnego, który, co wymaga podkreślenia, przejmuje sprawę do merytorycznego rozstrzygnięcia. Dotychczasowa sprawa administracyjna staje się sprawą cywilną w znaczeniu formalnym. Przyjmuje się, że wydanie przez organ administracyjny decyzji otwiera drogę sądową, a zatem toczące się przed tym organem postępowanie ma charakter prejurysdykcyjny. W konsekwencji sąd powszechny prowadzi kontradiktoryjne postępowanie cywilne w oparciu o przepisy i naczelne zasady postępowania cywilnego. Wniesienie odwołania zastępuje pozew, a ewentualne naruszenia przepisów postępowania administracyjnego przez organ są zasadniczo bez znaczenia<sup>20</sup>. Tak ukształtowany model, gdzie najpierw wydaje decyzję organ administracyjny – stosując przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a na skutek odwołania sprawa jest przejmowana do merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd powszechny nazywa się w doktrynie zbiorczą nazwą „postępowanie hybrydowe”.

Należy podkreślić, że nie jest on jednolity. W pierwszej kolejności dotyczy odwołań od decyzji Prezesów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) oraz dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>21</sup>. Wskazać należy także na odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do sądów pracy i ubezpieczeń społecznych właściwych miejscowo dla miejsca zamieszkania lub siedziby odwołującego<sup>22</sup>. Hybrydowy charakter ma także postępowanie wywołane wniesieniem odwołania od niektórych decyzji Przewodniczącego Krajowej

<sup>20</sup> Jak podkreślił SOKiK w wyroku z dnia 21 września 2015 r., XVII AmE 103/14 (Legalis), zarzuty dotyczące przebiegu postępowania administracyjnego przed Prezesem URE podlegają uwzględnieniu jedynie w takim zakresie, w jakim ich uwzględnienie uniemożliwiłoby pozostawienie jego decyzji w obrocie prawnym, nawet po ewentualnej reformie jej treści. Taka sytuacja może mieć miejsce wyjątkowo, gdy np. decyzja zawiera niedające się usunąć uchybienia formalne lub, gdy jest przedwczesna z uwagi na niepodjęcie w toku postępowania czynności, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe.

<sup>21</sup> Z nieznanymi przyczynami do właściwości SOKiK nie należą odwołania od decyzji podejmowanych przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC).

<sup>22</sup> Zob. R. Frey, *Odwołanie od decyzji w sprawach administracyjnych przekazywanych do rozpatrzenia w postępowaniu cywilnym na przykładzie odwołania od decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 1, s. 23 i n.

Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), które przysługuje Sądowi Okręgowemu w Warszawie, ale nie SOKiK, a wydziałowi gospodarczemu<sup>23</sup>.

## 2. Geneza Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Wyżej przeprowadzona analiza wskazuje, że sądem powszechnym sprawującym kontrolę administracji publicznej na zasadzie wyjątku od zasady jest Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stąd też wskazane jest przedstawienie genezy tego rozwiązania.

Powstanie sądownictwa antymonopolowego należy wiązać z procesami liberalizacyjnymi rynku zachodzącymi w Europie i USA. Proces liberalizacji dotyczył wszystkich sektorów gospodarki, choć w każdym sektorze ze względu na ich odmienną specyfikę został zakończony w różnym czasie. Liberalizacja oparta była na trzech podstawowych procesach: demonopolizacji – unbundlingu, który opierał się na rozdzieleniu działalności wytwórczej, przesyłowej i handlowej<sup>24</sup>, w jego ramach dokonywano podziału przedsiębiorstw; liberalizacji – tzw. zasady TPA, obejmującej kwestie dostępu do urządzeń kluczowych dla prowadzenia danej działalności<sup>25</sup> oraz prywatyzacji polegającej na

<sup>23</sup> Zgodnie z przepisem art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 805 ze zm.). Od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady wydanych na podstawie art. 10 ust. 4 oraz art. 53-54 służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu gospodarczego. Stosownie do przepisu ust. 2 powołanego artykułu, w postępowaniu w sprawach odwołań od decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące spraw z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Wymaga podkreślenia niechlujność ustawodawcy, bowiem w kodeksie postępowania cywilnego takiego postępowania od kilkunastu lat nie ma. Sąd rozpoznaje sprawę co do meritum, a zatem ocenia całokształt materiału zgromadzonego w aktach sprawy oraz trafność zarzutów podniesionych na podstawie dowodów w oparciu o regulacje art. 479<sup>28</sup> – 479<sup>33</sup> k.p.c., a zatem postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową. Stan ten wymaga interwencji ustawodawcy.

<sup>24</sup> Zob. M. Szydło, *Unbundling własnościowy (ownership unbundling) jako instrument regulacyjny w sektorze energetycznym*, cz. 1, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 2, s. 5 i n.; J.F. Baur, K.U. Prizsche, S. Klauer, *Ownership unbundling, Wesen und Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht*, Nomos, Baden-Baden 2006, s. 35 i n.; F. Ostrowski, *Wprowadzanie unbundlingu własnościowego w sektorze energetycznym w drodze wydawanych przez Komisję Europejską decyzji zobowiązujących – próba oceny*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 6, s. 9 i n.; K. Żebryk, *Wpływ unbundlingu na działalność polskich elektroenergetycznych przedsiębiorstw sieciowych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 3, s. 74 i n.; Ł. Jankowski, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Oglódek, Warszawa 2020, s. 265.

<sup>25</sup> Zob. Z. Muras, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2010, s. 320 i n.; M. Zalewska, *Amerykańska koncepcja w unijnym prawie – essential facilities doctrine*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2013, nr 2, s. 171 i n.; M. Krzykowski, *Zasada dostępu stron trzecich w prawie energetycznym Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2013, s. 99; M. Będkowski-Kozioł, *Wpływ amerykańskiej doktryny „essential facilities” na rozwój europejskiego prawa antymonopolowego. Zarys poglądów na tle doktryny niemieckiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000,

przekształcaniu przedsiębiorstw w spółki Skarbu Państwa i późniejszej sprzedaży udziałów inwestorom krajowym i zagranicznym. Skutki prywatyzacji na przestrzeni dwudziestu lat na świecie pokazuje raport OECD z 2003 r., który przedstawia przegląd polityk i praktyk prywatyzacji w krajach należących do tej organizacji. Według tego raportu, sprywatyzowano w 100 krajach przedsiębiorstwa o wartości ok. 1 bln dolarów USA, z tego przedsiębiorstwa w krajach OECD stanowiły niemal 80% tej sumy. Prywatyzacja na większą skalę miała miejsce w kilku krajach europejskich (Wielka Brytania, Niemcy, Francja) od końca lat 70. XX w., a osiągnęła swój szczyt i ogarnęła wielką liczbę krajów w połowie lat 90. Prywatyzacja przeprowadzana była nie tylko w celu poprawy efektywności i wzrostu konkurencyjności rynku, lecz także do realizacji szerszych reform strukturalnych<sup>26</sup>.

Dyskusje o potrzebie wydzielenia sądownictwa antymonopolowego w Polsce, po raz pierwszy pojawiły się w latach 80. XX w. Proces liberalizacji można podzielić na trzy etapy.

Pierwszy etap obejmuje lata 1989–2003<sup>27</sup>. W tym czasie następowały wszystkie wyżej opisane procesy. Została uchwalona ustawa dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym<sup>28</sup> oraz powołane poszczególne organy regulacyjne. Obok organu antymonopolowego, zostają powołani: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego i Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

---

nr 12, s. 2-16; Ch.M. Seelen, *The Essential Facilities Doctrine: What Does It Mean To Be Essential?*, "Marquette Law Review" 1997, Vol. 80, Issue 4, p. 1118, <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol80/iss4/6>, (26.11.2021); J. Majcher, *Dostęp do urządzeń kluczowych w niezależnych regulacjach sektorowych*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3(5), s. 171 i n.; R. Miller, *Promoting Economically Efficient Use of, and Investment in, Infrastructure in Australia: The Role of the ‘Essential Facilities’ Regime* (June 1, 2016), s. 3; <https://ssrn.com/abstract=2787598>, (26.11.2021); J. Day, *Essential facilities in The European Union: Bronner and Beyond*, "Columbia Journal of European Law" 2004, Vol. 10, Issue 3, s. 15, <http://www.jonesday.com/files/Publication/e2d79ea9-8440-49e6-a879-c834f4b0b557/Presentation/PublicationAttachment/9cf89b02-295b-43cf-8a00-3cbea13a85bf/Article%20essenti%20facilities.pdf>, (26.11.2021).

<sup>26</sup> B. Błaszczak, *Mapa sektora publicznego w Polsce jako wynik polityki prywatyzacyjnej. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2007, nr 89, s. 12.

<sup>27</sup> Zob. R. Ślązak, *Ocena procesu i efektów prywatyzacji w Polsce w perspektywie budżetowej i społecznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 105, s. 251 i n.; por. K. Szarzec, *Przedsiębiorstwa państwowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260, s. 125 i n.; A. Matuszczak, *Ocena prywatyzacji z różnych punktów widzenia na przykładzie Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 171 i n.; B. Józwiak, *Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, R. 14, z. 5, s. 49 i n.

<sup>28</sup> Dz.U. nr 14 poz. 188.

Drugi etap obejmuje lata 2004–2013. Data początkowa wiąże się z wejściem Polski do UE. W tym czasie są implementowane liczne pakiety dyrektyw dedykowanym poszczególnym sektorom gospodarki. Wdrażane są założenia unijnej polityki transportowej, telekomunikacyjnej i energetycznej.

Trzeci etap obejmuje lata 2014–2020. Wskazany okres jest związany z przyjęciem Europejskiego Pakietu Infrastrukturalnego, który w założeniu ma finalizować liberalizację sektora energetycznego w UE.

Procesy te miały podstawowe znaczenie dla powstania Sądu Antymonopolowego (późniejszy SOKiK). Podczas dyskusji nad projektem ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, na podstawie której został utworzony Sąd Antymonopolowy były wskazywane problemy związane z monopolizacją polskiego rynku, które miały wejść w kognicję tego sądu. Przepisy tej ustawy dawały organowi antymonopolowemu szerokie uprawnienia, m. in. mógł podjąć decyzję o podziale przedsiębiorstwa. W tym kontekście posłanka Anna Bańkowska, wskazała na ryzyko powstania sytuacji „dzielenia przedsiębiorstw na siłę”<sup>29</sup>. Dlatego tak ważne było stworzenie systemu sądownictwa, który rozpatrywałby decyzje poszczególnych organów pod względem merytorycznym. Powstanie SOKiK wpisywało się w model sądownictwa antymonopolowego, który funkcjonował w państwach UE oraz w USA<sup>30</sup>.

### 3. Ewolucja właściwości Sądu Antymonopolowego (SOKiK) w latach 1990–2017

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej<sup>31</sup> sądem właściwym do rozpatrywania skarg na decyzje organu antymonopolowego, którym ówczesnie był Minister Finansów, został Naczelny Sąd Administracyjny. W uzasadnieniu do projektu przywołanej ustawy wskazano, że: „decyzje Pełnomocnika Rządu do Spraw Przeciwdziałania Praktykom Monopolistycznym mogą być zaskarżane do NSA z powodu ich niezgodności z prawem. Przyjęte rozwiązania w braku sądownictwa gospodarczego oraz w związku z tym, że już obecnie na tle art. 8 ustawy o cenach NSA rozpatrywał skargi odnoszące się do spraw regulowanych

<sup>29</sup> X kadencja Sejmu RP, posiedzenie nr 22, stenogram z dnia 24.02.1990 r., s. 406-408, „[https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/\\$file/022\\_000007545.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/$file/022_000007545.pdf)” (dostęp: 01.12.2023).

<sup>30</sup> Zob. *Judicial enforcement of competition law*, Paryż 1997; *Study on judges' training needs in the field of European competition law. Final report*, ERA, EJTN, Ecorys, Luksemburg 2016; T. Mollers, *Enforcement of Competition Law in Europe*, Cambridge 2008; D. Gerber, *Competition Law and Antitrust*, Oxford 2020; A., Ezrachi, *Competition and Antitrust Law: A Very Short Introduction*, Oxford 2021.

<sup>31</sup> Dz.U. 1987 nr 3, poz. 18.

projektem niniejszej ustawy, zostało uznane za najsprawniejsze i gwarantujące prawidłowe wprowadzenie w życie ustawy”<sup>32</sup>. Należy podkreślić, że orzecznictwo NSA w tego typu sprawach nie było zbyt liczne. Powodem tego, był krótki okres obowiązywania ustawy antymonopolowej, jak i ograniczone orzecznictwo organu antymonopolowego<sup>33</sup>.

Model ten uległ zmianie na skutek wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym<sup>34</sup>. Na mocy przepisu art. 25 powołanej ustawy dokonano zmiany k.p.c. polegającej na wprowadzeniu nowego postępowania odrębnego – postępowania w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Zgodnie z dodanym przepisem art. 479<sup>28</sup> § 1 k.p.c., od decyzji Urzędu Antymonopolowego lub jego delegatury można było wnieść do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego odwołanie w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Zmiana ta nastąpiła w toku prac legislacyjnych, aczkolwiek projekt rządowy przewidywał już kognicję sądów powszechnych – sądów gospodarczych<sup>35</sup>.

W kolejnych latach kompetencja do rozpoznawania odwołań od decyzji organów administracji państwowej została rozszerzona na odwołania od decyzji organu regulacyjnego energetyki (Prezes URE), organu regulacyjnego telekomunikacji (d. Prezes URT – obecnie Prezes UKE), organu regulacyjnego transportu kolejowego (Prezes UTK), organu regulacyjnego pocztowego (d. Prezes URiTIP – obecnie Prezes UKE).

Pierwsze rozszerzenie kognicji Sądu Wojewódzkiego – sądu antymonopolowego nastąpiło na podstawie przepisów art. 30 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>36</sup>. Od decyzji Prezesa URE służyło odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – sądu antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE toczyło się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych. W ślad za tym ustawa dokonywała – przepisem art. 58 – zmian w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. W szczególności nastąpiła zmiana nazwy postępowania odrębnego: „Postępowanie w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz w sprawach z zakresu regulacji energetyki”.

<sup>32</sup> Rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, IX kadencja Sejmu PRL, druk nr 36, Uzasadnienie s. 7; [https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22\\_1/apache\\_media/QSD3XJ5BAQGJ5F9RS6P37MVMUDL4FS.pdf](https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/QSD3XJ5BAQGJ5F9RS6P37MVMUDL4FS.pdf), (01.11.2021).

<sup>33</sup> M. Błachucki, *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce — historia i ustrój*, Warszawa 2011, s. 7.

<sup>34</sup> Dz.U. 1990 nr 14 poz. 88.

<sup>35</sup> X kadencja Sejmu RP, posiedzenie nr 22, stenogram z dnia 24.02.1990 r., s. 369 i n. Poseł sprawozdawca Anna Dynowska; [https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/\\$file/022\\_000007545.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/$file/022_000007545.pdf) (dostęp: 01.12.2023).

<sup>36</sup> Dz.U. nr 54, poz. 348.

Drugie rozszerzenie kognicji Sądu Antymonopolowego nastąpiło na podstawie przepisów art. 111 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>37</sup>. Stosownie do nich, od decyzji Prezesa URT (od 1.04.2002 r. Prezesa URTiP – dop. autora), o których mowa w art. 57 ust. 1-3, art. 84 ust. 1, art. 124 ust. 2 oraz art. 125 ust. 1, przysługiwało odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URT, wymienionych w ust. 2, toczyło się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych. Przepis art. 126 powołanej ustawy znowelizował przepisy k.p.c., w tym nazwę postępowania odrębnego: „Postępowanie w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz w sprawach z zakresu regulacji energetyki i telekomunikacji”.

Trzecie rozszerzenie zostało dokonane na podstawie przepisów ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o działach administracji rządowej – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej z dnia 8 grudnia 2000 r.<sup>38</sup>. Przepisem art. 3 pkt 6 powołanej ustawy przepis art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym<sup>39</sup> otrzymał brzmienie: „Od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1, 4 i 5, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu antymonopolowego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji”<sup>40</sup>. Natomiast przepisami art. 5 dokonano zmian w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Po zmianach nazwa postępowania odrębnego brzmiała: „Postępowanie w sprawach z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego, energetyki i telekomunikacji”. Nowelizacja k.p.c. wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. W tym miejscu należy dodać, że przepisy te były martwe do momentu powołania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, tj. do 1 czerwca 2003 r.

37 Dz.U. nr 73, poz. 852.

38 Dz.U. nr 122, poz.1314.

39 Dz.U. nr 96, poz. 591.

40 Przy czym zmiana ta miała wejść w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, co jednak się nie stało, bo ustawa została zastąpiona przez ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. nr 86, poz. 789), która przewidziała w przepisie art. 14 ust. 5, że od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 33 ust. 8 oraz art. 66 ust. 1-3, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.



W uzasadnieniu projektu zwrócono uwagę, że: „Prezes UTK w ramach postępowania administracyjnego wydaje stosowne decyzje lub postanowienia. W świetle przepisów kpa od decyzji wydanych przez centralny organ administracji rządowej nie służy odwołanie, jedynie strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Po wyczerpaniu wymienionych środków odwoławczych, strona może wnieść skargę na decyzję Prezesa do NSA. Od tej zasady przewidziano w ustawie kilka wyjątków. Na niektóre decyzje lub postanowienia nie służy skarga do NSA, natomiast strona ma prawo do wniesienia stosowanego odwołania do sądu antymonopolowego.

Tak więc postępowanie w sprawie odwołań od tych decyzji toczyć się będzie według przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach gospodarczych. Powyższa zasada jest aktualna w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i ochrony interesów konsumentów oraz energetyki, a w świetle założeń niniejszej ustawy, zakres ten ma być rozszerzony o sprawy dotyczące transportu kolejowego<sup>41</sup>.

Na mocy przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>42</sup> nazwa „sąd antymonopolowy” została zastąpiona przez „sąd ochrony konkurencji i konsumentów”. Uznano, że nazwa ta będzie bardziej adekwatna do tego, czym się ten sąd zajmuje po zmianach wprowadzonych w zakresie jego kompetencji w latach 2000–2001<sup>43</sup>.

Przedostatnie rozszerzenie kognicji SOKiK nastąpiło na podstawie przepisu art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe<sup>44</sup>. Zgodnie z tym przepisem, od decyzji Prezesa URTiP [od 14 stycznia 2006 r. Prezesa UKE – dop. autora], o których mowa w art. 68 ust. 1, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Zmiany w k.p.c. zostały dokonane przepisem art. 71 powołanej ustawy.

41 Rządowy projekt ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw – druk 2089, Uzasadnienie, s. 7; <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2089.htm>, (01.11.2021).

42 Dz.U. nr 129, poz. 1102.

43 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy – kodeks postępowania cywilnego – druk nr 366, s. 13 [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/F0F09CAE9DA82C48C1256B9E00299D75/\\$file/366.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/F0F09CAE9DA82C48C1256B9E00299D75/$file/366.pdf), (12.11.2021).

44 Dz.U. nr 130, poz. 1188.

Ostatnie *de lege lata* rozszerzenie kognicji SOKiK nastąpiło na mocy przepisów art. 27f i 27e ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw<sup>45</sup> dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

W uzasadnieniu do projektu tej ustawy nie ma wprost odniesienia do włączenia w kognicję SOKiK odwołań od decyzji właściwego miejscowo dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP, natomiast projektodawcy wskazują, że „przedstawiony w projekcie model zatwierdzania taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków przez niezależny od organów jednostek samorządu terytorialnego organ regulacyjny powieli rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w odniesieniu do rynku dostarczania energii cieplnej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy zaopatrzenia w energię cieplną. Zadania te realizowane są przez gminę poprzez zapewnienie odpowiedniej infrastruktury, odpowiednie działania planistyczne itp. Natomiast kwestia zatwierdzania taryf należy zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, niezależnie od ww. działalności gminy, do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i nie jest kwestionowana pod kątem zgodności z art. 166 Konstytucji czy przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”<sup>46</sup>.

Do 17 kwietnia 2016 r. do właściwości SOKiK należały także sprawy o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Ustawą z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny<sup>47</sup> dodane zostały do Kodeksu postępowania cywilnego przepisy rozdziału 3 działu IVa tytułu VII księgi pierwszej części pierwszej regulujące postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Zgodnie z uchylonym obecnie przepisem art. 479<sup>38</sup> k.p.c., powództwo w sprawach rozpoznawanych według przepisów rozdziału mógł wytoczyć każdy, kto według oferty pozwanego mógłby zawrzeć z nim umowę zawierającą postanowienie, którego uznania za niedozwolone żąda się pozwem. Powództwo mogły wytoczyć także organizacja społeczna, do której zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów, powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów oraz Prezes UOKiK. W związku tym, że otwierało to pole do nadużyć<sup>48</sup>, ustawodawca uznał za wskazaną zmianę

<sup>45</sup> Dz. U. 2017, poz. 2180.

<sup>46</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, druk 1905, Uzasadnienie s. 7; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/32ED3787C0ACB430C12581B6005FED95/%24File/1905.pdf>, (01.11.2021).

<sup>47</sup> Dz.U. nr 22, poz. 271.

<sup>48</sup> W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano na: „masowe wnoszenie powództw o stwierdzenie abuzywności klauzul przez podmioty działające w tym zakresie głównie w celach zarobkowych,



modelu kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umowy z sądowej na administracyjnosądową realizowaną przez Prezesa UOKiK<sup>49</sup>.

Potwierdza to wskazaną we wstępie pierwszą tezę odnośnie do wpływu procesów liberalizacyjnych na powstanie SOKiK.

W aktualnym stanie prawnym kognicja SOKiK w zakresie odwołań od decyzji administracyjnych przedstawia się następująco:

- a) na podstawie art. 479<sup>28</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. jest właściwy w sprawie odwołań od decyzji Prezesa UOKiK (art. 81 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>50</sup> oraz art. 37 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi<sup>51</sup>);
- b) na podstawie art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c. jest właściwy w sprawie odwołań od decyzji Prezesa URE (art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawa energetyczne<sup>52</sup>). Dotyczy to również decyzji Prezesa URE wydawanych na podstawie innych ustaw;
- c) na podstawie art. 479<sup>57</sup> pkt 1 k.p.c. jest właściwy w sprawie odwołań od decyzji Prezesa UKE (art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>53</sup>, art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>54</sup>). Jedynie część zaskarżonych decyzji tego organu jest rozpatrywanych przez SOKiK<sup>55</sup>;
- d) na podstawie art. 479<sup>68</sup> pkt 1 k.p.c. jest właściwy w sprawie odwołań od decyzji Prezesa UTK (art. 13b ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>56</sup>). Kognicji SOKiK podlegają wybrane decyzje organu<sup>57</sup>;

---

w szczególności przez organizacje quasikonsumenckie (z informacji uzyskanych w Sądzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że w okresie od 2012 r. do końca 2014 r. do sądu tego wpłynęło ok. 58 tys. pozwów. Pozwy te zostały złożone głównie przez organizacje konsumenckie, a także osoby fizyczne reprezentowane przez tego samego pełnomocnika<sup>7</sup>. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 3662, s. 5-6; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/57BB3F7DA2124E0FC1257E8200440367/%24File/3662.pdf>, (12.11.2021).

49 Zob. przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1634).

50 T.j. Dz.U. 2023 poz. 1689.

51 T.j. Dz.U. 2023 poz. 1773

52 T.j. Dz.U. 2022 poz. 1385

53 T.j. Dz.U. 2022 poz. 1648

54 T.j. Dz.U. 2023 poz. 1640

55 Zob. M. Chołodecki, *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 253 i n.

56 T.j. Dz.U. 2023, poz. 1786

57 Zob. R. Frey, *Odwołanie od decyzji Prezesa UTK*, [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, s. 431.

- e) na podstawie art. 479<sup>79</sup> pkt 1 k.p.c. jest właściwy w prawie odwołań od decyzji, o których mowa w art. 27e ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>58</sup>, właściwego miejscowo dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>59</sup>.

#### 4. Hybrydowe postępowanie odwoławcze

Pomimo uregulowania jako postępowania odrębne w k.p.c. poszczególnych postępowań odwoławczych – od decyzji organu antymonopolowego i organów regulacyjnych – stanowią one niemal dosłowne powtórzenia przepisów, co stawia pod znakiem zapytania celowość ich wyodrębniania, zamiast jednego postępowania odrębnego w sprawach rozstrzyganych przez SOKiK. Dlatego też postępowanie hybrydowe zostanie omówione na przykładzie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK – postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową.

Stosownie do przepisu art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c., odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK wnosi się za jego pośrednictwem do SOKiK w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji. W myśl przepisu § 3 tego artykułu, odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK powinno czynić zadość wymaganiom przepisany dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wnioski o uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części. Taka regulacja jest uzasadniona tym, że pomimo mylącej nazwy „odwołanie” w rzeczywistości zastępuje pozew.

Postępowanie przed SOKiK ma charakter kontradyktoryjny, a sąd rozstrzyga sprawę merytorycznie na podstawie materiału dowodowego zebranego w tym postępowaniu. SOKiK zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu dowodowym. SOKiK nie może ograniczyć rozpoznania sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedzało wydanie zaskarżonej decyzji, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Celem

<sup>58</sup> Tj. Dz.U. 2023, poz. 537

<sup>59</sup> Decyzji w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, lub odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

prowadzonego przed SOKiK postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu zaskarżonej decyzji<sup>60</sup>.

Niekoniecznie jednak musi prowadzić ono do wydania wyroku. Ustawodawca zwraca bowiem uwagę na promowanie polubownych metod zakończenia sporu. Zgodnie z przepisem art. 479<sup>30a</sup> § 1 k.p.c., w sprawach, o których mowa w art. 479<sup>28</sup> § 1 pkt 1 [odwołań od decyzji Prezesa UOKiK – dop. autora], strony mogą zawrzeć ugodę w przedmiocie przyjęcia ustaleń co do sposobu jej załatwienia (ugoda w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Może zostać zawarta ona także w postępowaniu apelacyjnym. Na podstawie zatwierdzonej ugody w sprawie odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po jej zatwierdzeniu przez SOKiK, Prezes UOKiK uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji. W przypadku zatwierdzenia wskazanej ugody, SOKiK umarza postępowanie w zakresie objętym ugodą.

Jeżeli jednak do zawarcia ugody nie dojdzie, to SOKiK wydaje orzeczenie na podstawie przepisu art. 479<sup>31a</sup> k.p.c. SOKiK odrzuca odwołanie wniesione po upływie terminu do jego wniesienia, niedopuszczalne z innych przyczyn, a także wtedy, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków odwołania. SOKiK oddala odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. W razie uwzględnienia odwołania, SOKiK zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Należy zauważyć, że SOKiK nie może uchylić decyzję i przekazać Prezesowi UOKiK do ponownego rozpoznania. Jest to związane z merytorycznym orzekaniem przez SOKiK. Od wyroku SOKiK przysługuje apelacja na zasadach ogólnych. Skarga kasacyjna od orzeczenia sądu II instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia.

Należy wskazać, że zarówno problematyka kognicji SOKiK, jak i samej procedury hybrydowej wywołuje w doktrynie liczne dyskusje. Szczególne znaczenie miał w tym kontekście rok 2011, gdyż wtedy była procedowana nowelizacja k.p.c., z którą wiązano możliwość zmiany właściwości SOKiK. Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>61</sup>, jednakże nie przyniosła żadnych zmian w tym

<sup>60</sup> Wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 11 kwietnia 2019 r., XVII AmT 16/17, Legalis.

<sup>61</sup> Dz.U. nr 233, poz. 1381.

zakresie. Część autorów dostrzega możliwość zachowania obecnego modelu<sup>62</sup>, inni natomiast wskazują na potrzebę przeniesienia kontroli postępowań w sprawach ochrony konkurencji i regulacji do sądów administracyjnych<sup>63</sup>. Wśród wad postępowania przed SOKiK wskazuje się m. in.: zakres możliwego postępowania dowodowego (SOKiK może dopuścić nowe dowody albo ponowić przeprowadzenie niektórych lub wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu przed danym organem)<sup>64</sup>, możliwość podejmowania dodatkowych czynności przez Prezesa UOKiK już po wydaniu decyzji w ramach tzw. samokontroli również po złożeniu odwołania od decyzji tego organu<sup>65</sup>, brak przepisów proceduralnych umożliwiających występowanie Prezesa UOKiK do sądu cywilnego w sprawach z zakresu stosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>66</sup>.

Innym problemem proceduralnym jest kwestia zażalenia od postanowienia Prezesa UOKiK. Należy podkreślić, że zaskarżalne postanowienia rozpoznaje SOKiK. Postanowienia niezaskarżalne mogą być pośrednio kontrolowane przez sąd powszechny, ale tylko w sytuacji wniesienia odwołania przez stronę. Szczególnie problematyczne jest zastosowanie dla umorzenia postępowania antymonopolowego formy niezaskarżalnego postanowienia. Postanowienie o umorzeniu postępowania kończy postępowanie w sprawie, bez prawnie wiążącego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach strony postępowania. W tej sytuacji, racjonalnym rozwiązaniem wydaje się być możliwość zwrócenia się przez adresata decyzji do sądu o udzielenie ochrony prawnej<sup>67</sup>.

Powyższe rozważania potwierdzają częściowo drugą tezę artykułu, dotyczącą nieprawidłowości postępowania przed SOKiK.

<sup>62</sup> M. Bernatt, T. Skoczny, *Publicznoprawne wdrażanie reguł konkurencji w Polsce. Czas na zmiany?*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 1 i n.

<sup>63</sup> M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 130 i n., R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 159 i n.

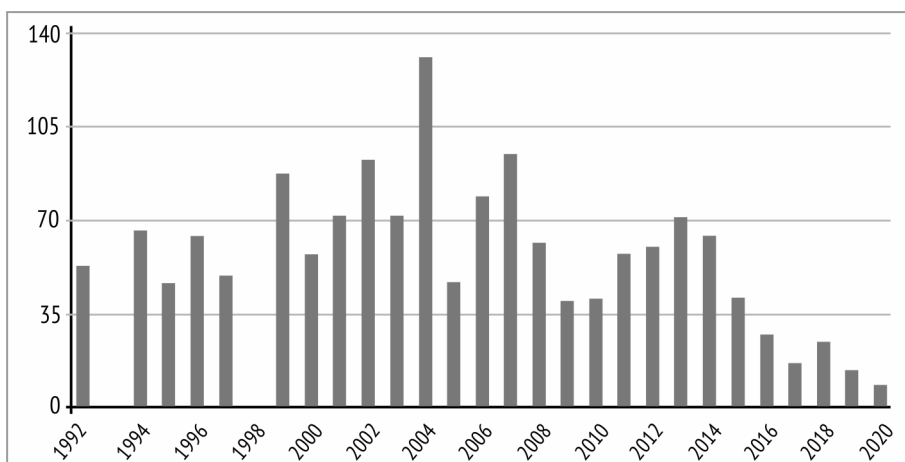
<sup>64</sup> H.E. Zadrozniak, *Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki – wybrane dylematy oraz postulaty de lege ferenda*, „Energetyka” 2011, nr 6, s. 6.

<sup>65</sup> M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 322.

<sup>66</sup> A. Jurkowska-Gomułka, *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013, s. 317.

<sup>67</sup> M. Błachucki, *Rola i właściwość sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach antymonopolowych w świetle najnowszego orzecznictwa i zmian normatywnych*, „Studia Prawnicze” 2017, z. 3, s. 128 i n.

Wykres 1. Orzecznictwo SOKiK w latach 1992–2020, na podstawie Sprawozdań UOKiK w latach 1990–2020



Źródło: opracowanie własne. [za lata 1993 i 1998 b.d.].

Analizując tą kwestię należy również spojrzeć na działalność orzeczniczą SOKiK. Z corocznych sprawozdań UOKiK (wcześniej Urzędu Antymonopolowego) wynika, że SOKiK średnio wydawał kilkadziesiąt orzeczeń rocznie. Przy czym najwięcej orzeczeń zostało wydanych w 2004 r. – 131, natomiast można zauważyć tendencję spadkową ilości wyroków w 2020 r. było ich 9. Ilość wydawanych orzeczeń SOKiK w okresie 1992–2020 pokazuje powyższy wykres.

## Zakończenie

Analiza procesów liberalizacyjnych oraz związanych z nimi decyzji podejmowanych przez powołane do tego organy centralne wskazuje, że istnieje potrzeba merytorycznego rozpatrzenia każdej sprawy podczas kontroli sądowej wydanych decyzji, a nie jedynie wydania rozstrzygnięcia w oparciu o kryterium legalności decyzji, jak czynią to sądy administracyjne. Poza tym, decyzje dotyczą dziedzin, w których powinien orzekać wyspecjalizowany sąd dysponujący nie tylko wiedzą ogólną, ale również wiedzą szczegółową odnośnie do specyfiki danych sektorów. Jednocześnie analiza ukształtowania przepisów wskazuje na wiele problemów proceduralnych związanych z SOKiK. Przykładowo właściwość tego sądu w sprawach z zakresu energetyki obejmuje wszystkie decyzje administracyjne Prezesa URE, również te związane z czynnościami *stricte* administracyjnymi, niemającymi znaczenia dla kwestii regulacyjnych. Innym przykładem może być wyłączenie z właściwości SOKiK decyzji podejmowanych przez Prezesa ULC. Sama procedura, też nie jest wolna od wad,

co stanowi przedmiot dyskusji w doktrynie. Pomimo tych problemów nie można nie zauważyć działalności orzeczniczej SOKiK i jej wpływu na konkurencję. Potwierdza to tezę, że pomimo wadliwych rozwiązań w obszarze proceduralnym, jego funkcjonowanie i orzecznictwo SOKiK przyczyniło się do rozwoju konkurencyjnej gospodarki w Polsce.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 nr 67, poz. 600).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1939 nr 71, poz. 476).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz.U. 1987 nr 3, poz. 18).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1990 nr 14 poz. 188).
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. 1995 nr 74, poz. 368).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 nr 54, poz. 348).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawa energetyczne (tj. Dz.U. 2022 poz. 1385).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 1997 nr 96, poz. 591).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. nr 73, poz. 852).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o działach administracji rządowej – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. 2000 nr 122, poz.1314).

- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. 2022, poz. 2492).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. nr 129, poz. 1102).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. 2023, poz. 1634).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2003 nr 86, poz. 789).
- Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. 2003 nr 130, poz. 1188).
- Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. 2000 nr 22, poz. 271).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tj. Dz.U. 2023, poz. 537).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tj. Dz.U. 2023, poz. 1786).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tj. Dz.U. 2022, poz. 1648).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. Dz.U. 2023, poz. 1689).
- Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 233, poz. 1381).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tj. Dz.U. 2023, poz. 1640).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tj. Dz.U. 2023, poz. 519).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1634).
- Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 2180).
- Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (tj. Dz.U. 2023, poz. 1773).

### **Projekty i sprawozdania**

- Rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, IX kadencja Sejmu PRL, druk nr 36, Uzasadnienie; [https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/alePh/a221/apache\\_media/QSD3XJ5BAQGJ5F9RS6P37MVMUDL4FS.pdf](https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/alePh/a221/apache_media/QSD3XJ5BAQGJ5F9RS6P37MVMUDL4FS.pdf)
- X kadencja Sejmu RP 22 posiedzenie – stenogram z dnia 24.02.1990 r. str. 369 i n. Poseł sprawozdawca Anna Dynowska; [https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/\\$file/022\\_000007545.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenogramyX.nsf/0/64F851FF3CC2A1B7C1257D20002CC70D/$file/022_000007545.pdf)
- Wypowiedź Posła Sprawozdawcy Karola Działoszyńskiego, 3 kadencja, 76 posiedzenie, 2 dzień (28.04.2000) 18 punkt porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji Transportu i Łączności o rządowym projekcie ustawy Prawo telekomunikacyjne (druki nr 943 i 1855); <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf>



- Rządowy projekt ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw – druk 2089, Uzasadnienie, s. 7; <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/2089.htm>
- Wypowiedź posła sprawozdawcy Bogusława Liberadzkiego 3 kadencja, 88 posiedzenie, 2 dzień (12.10.2000), Sprawozdanie komisji nadzwyczajnej – Komisji Prawa Europejskiego o rządowym projekcie ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druki nr 2089, 2089-A i 2229); <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf>
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy – kodeks postępowania cywilnego – druk nr 366; [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllBy-Unid\)/F0F09CAE9DA82C48C1256B9E00299D75/\\$file/366.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllBy-Unid)/F0F09CAE9DA82C48C1256B9E00299D75/$file/366.pdf)
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, druk 1905, Uzasadnienie; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/32ED3787C0ACB430C12581B6005FED95/%24File/1905.pdf>
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 3662, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/57BB3F7DA2124E0FC1257E8200440367/%24File/3662.pdf>

### Piśmiennictwo

- Baur J.F., Prizsche K.U., Klauer S., *Ownership unbundling, Wesen und Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2006.
- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- Bernatt M., Skoczny T., *Publicznoprawne wdrażanie reguł konkurencji w Polsce. Czas na zmiany?*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.
- Będkowski-Kozioł M., *Wpływ amerykańskiej doktryny „essential facilities” na rozwój europejskiego prawa antymonopolowego. Zarys poglądów na tle doktryny niemieckiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 12.
- Błachucki M., *Rola i właściwość sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach antymonopolowych w świetle najnowszego orzecznictwa i zmian normatywnych*, „Studia Prawnicze” 2017, z. 3.
- Błachucki M., *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce — historia i ustrój*, Warszawa 2011.
- Błachucki M., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2011.



- Błaszczak B., *Mapa sektora publicznego w Polsce jako wynik polityki prywatyzacyjnej. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2007, nr 89.
- Chołodecki M., *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013.
- Day J., *Essential facilities in The European Union: Bronner and Beyond*, “Columbia Journal of European Law” 2004, Vol. 10, Issue 3.
- Ezrachi A., *Competition and Antitrust Law: A Very Short Introduction*, Oxford 2021.
- Frey R., *Odwołanie od decyzji w sprawach administracyjnych przekazywanych do rozpatrzenia w postępowaniu cywilnym na przykładzie odwołania od decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2020, nr 1.
- Frey R., *Odwołanie od decyzji Prezesa UTK*, [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021.
- Gerber D., *Competition Law and Antitrust*, Oxford 2020.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Jankowski Ł., [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020.
- Jóźwik B., *Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej. 2016, R. 14, z. 5.
- Judicial enforcement of competition law*, OECD, Paryż 1997.
- Jurkowska-Gomułka A., *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013.
- Krzykowski M., *Zasada dostępu stron trzecich w prawie energetycznym Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2013.
- Langrod J. S., *Zarys sądownictwa administracyjnego: ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
- Majcher J., *Dostęp do urzędzeń kluczowych w niezależnych regulacjach sektorowych*, „Problemy zarządzania” 2004, nr 3(5).
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939. Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, red. M. Sawicki-A-Jezierczuk, Warszawa 2005.
- Matuszczak A., *Ocena prywatyzacji z różnych punktów widzenia na przykładzie Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11.
- Mąkosa M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza – Ustrój – Funkcjonowanie*, Radom 2014.
- Miller R., *Promoting Economically Efficient Use of, and Investment in, Infrastructure in Australia: The Role of the ‘Essential Facilities’ Regime (June 1, 2016)*; <https://ssrn.com/abstract=2787598>

- Mollers T., *Enforcement of Competition Law in Europe*, Cambridge 2008.
- Muras Z., [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2010.
- Ostrowski F., *Wprowadzanie unbundlingu własnościowego w sektorze energetycznym w drodze wydawanych przez Komisję Europejską decyzji zobowiązujących – próba oceny*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 6.
- Seelen Ch.M., *The Essential Facilities Doctrine: What Does It Mean To Be Essential?*, “Marquette Law Review” 1997, Vol. 80, Issue 4, <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol80/iss4/6>
- Stankiewicz R., *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzynska, Warszawa 2011.
- Study on judges’ training needs in the field of European competition law. Final report*, ERA, EJTN, Ecorys, Luksemburg 2016.
- Szarzec K., *Przedsiębiorstwa państwowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260.
- Szydło M., *Unbundling własnościowy (ownership unbundling) jako instrument regulacyjny w sektorze energetycznym, cz. 1*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 2.
- Ślązak R., *Ocena procesu i efektów prywatyzacji w Polsce w perspektywie budżetowej i społecznej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2017, z. 105.
- Zadrozniak H.E., *Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki – wybrane dylematy oraz postulaty de lege ferenda*, „Energetyka” 2011, nr 6.
- Zalewska M., *A amerykańska koncepcja w unijnym prawie – essential facilities doctrine*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2013, nr 2.
- Żebryk K., *Wpływ unbundlingu na działalność polskich elektroenergetycznych przedsiębiorstw sieciowych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 3.

#### STRESZCZENIE

**Przekazanie sądowi powszechnemu sprawowania kontroli administracji publicznej jako odstępstwo od kognicji sądów administracyjnych**

### na przykładzie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Autorzy jako źródła powstania sądownictwa antymonopolowego wskazują procesy liberalizacyjne rynku zachodzące w Europie i USA oraz odnoszą te zdarzenia do sytuacji Polski. W sposób syntetyczny zostały przedstawione te zmiany w Polsce w podziale na trzy okresy: lata 1989–2003, 2004–2013, 2014–2020. Następnie, na podstawie analizy procesu legislacyjnego poprzedzającego uchwalenie ustawy antymonopolowej oraz innych ustaw została przedstawiona geneza powstania Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kolejnym zagadnieniem objętym badaniami jest ukształtowanie właściwości rzeczowej tego sądu. W artykule została ona omówiona w odniesieniu do projektów ustaw, które wpływały na jej zakres. Kwestią poddaną analizie jest również problematyka postępowania hybrydowego. W jej ramach zostały wskazane wady takiego rozwiązania m. in. w postaci zakresu możliwego postępowania dowodowego (SOKiK może dopuścić nowe dowody albo ponowić przeprowadzenie niektórych lub wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu przed danym organem), możliwość podejmowania dodatkowych czynności przez Prezesa UOKiK już po wydaniu decyzji w ramach tzw. samokontroli również po złożeniu odwołania od decyzji tego organu, brak przepisów proceduralnych umożliwiających występowanie Prezesa UOKiK do sądu cywilnego w sprawach z zakresu stosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Analiza procesów liberalizacyjnych oraz związanych z nimi decyzji podejmowanych przez powołane do tego organy centralne doprowadziła autorów do wniosku, że istnieje potrzeba merytorycznego rozpatrzenia każdej sprawy podczas kontroli sądowej wydanych decyzji, a nie jedynie wydania rozstrzygnięcia w oparciu o kryterium legalności decyzji. Ponadto, treść uzasadnień z stenogramów posiedzeń pozwala wywieść osąd, że podstawową intencją ustawodawcy było stworzenie sądu, który byłby wyspecjalizowany i w krótkim okresie rozpatrywałby daną sprawę pod względem merytorycznym.

#### SUMMARY

#### **Transferring the Conducting of the Review of Public Administration to a Common Court as a Departure from the Cognition of Administrative Courts on the Example of the Court of Competition and Consumer Protection**

The authors point to the liberalization processes taking part in Europe and in the USA as the sources of development of antitrust courts, and they refer these events to the situation of Poland. These changes in Poland were presented synthetically, with the division into three periods: years 1989-2003, 2004-2013, 2014-2020. Then, relying on the analysis of the legislative process preceding the adoption of the antitrust act and other acts, they presented the genesis of the foundation of the Court of Competition and Consumer Protection. Another analyzed issue is the development of the material jurisdiction of this court. In the article it was discussed in reference to the proposed bills which influenced its scope. Furthermore, the article contains the analysis of the problem of hybrid proceedings. The analysis enumerates the faults of this solution in

the form of the scope of potential evidentiary proceedings (the Court of Competition and Consumer Protection can allow new pieces of evidence or repeat the examination of some or all the pieces of evidence examined in the proceedings by a given body), the possibility of taking additional actions by the President of the Office of Competition and Consumer Protection after a decision has been issued on the so-called self-review, also after appealing from the decision of this body, or in case of the lack of procedural regulations enabling the President of the Office of Competition and Consumer Protection to file suits in a civil court in cases concerning the application of the act on competition and consumer protection. The analysis of liberalization processes and the related decisions made by the appointed central bodies led to the conclusion of the authors that there is a need for the material analysis of every case during a judicial review of the issued decisions, and not only of issuing a decision on the basis of the criterion of lawfulness of decision. Additionally, the contents of the stenographic records of sessions allows to form the opinion that the primary intention of the legislator was to establish a court which would be specialized and which would decide on the merits of a given case in short time.

**Joanna Sieńczyło-Chlabicz**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: [sienczylo@uwb.edu.pl](mailto:sienczylo@uwb.edu.pl)

ORCID: 0000-0001-5664-6060

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.05

## **The Jurisdiction of Administrative Courts and Common Courts in the Industrial Property Cases from a Historical Perspective**

### **ABSTRACT**

The origins of the administrative court system go back to the period of building of the system of government in the Second Republic after Poland's partitions and are associated with the establishment of the Supreme Administrative Tribunal (SAT) in 1922. Significant changes were made to the administrative court system by the Polish Constitution of April 2, 1997, which, in Article 175(1), stipulates that administrative courts – in addition to common courts and military courts – administer justice. Administrative courts are therefore a separate part of the judiciary based on a two-instance adjudication system. In this paper, the author presents the origins of the administrative court system, including the Supreme Administrative Tribunal, the Supreme Administrative Court (SAC). The author indicates the models of the administrative court system, its essence, and the role it plays in the justice system. Then she analyzes the jurisdiction of administrative courts in industrial property cases from a historical perspective. An interesting issue in this context is the existing dualism of the consideration of industrial property cases by administrative courts and by common courts. An important change that came into effect on July 1, 2020 pursuant to the Act of February 13, 2020 on amendments to the Code of Civil Procedure (CCP) was the introduction of separate proceedings in the intellectual

property cases and the establishment of the so-called IP courts (intellectual property courts), and the impact of these changes on the development of relations in terms of the jurisdiction of administrative courts and common courts.

**Key words:** Supreme Administrative Tribunal, Supreme Administrative Court, Patent Office, delimitation of competence of common and administrative courts, jurisdiction of administrative courts in the industrial property cases, IP courts

## Introduction

In accordance with Article 175 (1) of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997,<sup>1</sup> the administration of justice in the Republic of Poland is carried out by the Supreme Court, by common courts, by administrative courts and by military courts. This provision establishes a constitutional classification of all the categories of courts that operate in the Republic of Poland, and expresses the principle of the judicial administration of justice, which is crucial for THE formation of the competence of courts and of other public authorities. Importantly, the catalog of courts provided in the Constitution is enumerative and rules out the creation by law of new types of courts that do not fall into one of the categories enumerated in the provision in question.<sup>2</sup>

For the delineation of the competence of common courts and of administrative courts, the provisions of Article 184 and Article 177 of the Constitution are of key importance. Article 177 provides that common courts administer justice in all cases, except for the cases statutorily reserved for the competence of other courts. This provision leads to the presumption of competence of common courts in cases in which the competence of other courts cannot be derived from the provisions of a statute. There is no doubt, therefore, that it is to common courts that the Constitution delegates general competence in terms of the administration of justice. The competence of other courts must arise from a specific provision of a statute.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> The Journal of Laws 1997 no. 78, item 483, as amended; hereinafter referred to as the Constitution.

<sup>2</sup> B. Naleziński, *Komentarz do art. 175*, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2nd ed., ed. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

<sup>3</sup> B. Adamiak, *Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [in:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, ed. M. Sawicka-Jezierczuk, Warszawa 2005, p. 9; M. Masternak-Kubiak, [in:] ed. M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, a commentary to Article 184, margin ref. 1; cf.: the judgment of the Constitutional Tribunal of February 21, 2001, P. 12/2000, OTK 2001, no. 3, item 47.

Article 184 of the Constitution governs the competence of the Supreme Administrative Court and of administrative courts by providing that the Supreme Administrative Court and other administrative courts exercise judicial review over the activities of public administration bodies to the extent specified in a statute. This review also includes adjudicating on the compliance of resolutions of local government bodies and normative acts of local government administration bodies with statutes. Statutes defining the scope of an administrative court's review are complementary to the content of the first sentence of Article 184 in a way that ensures the exercise of the right to a court through the jurisdiction of the administrative court.<sup>4</sup>

The primary function of the administrative court system is to protect the subjective rights of individuals. This results from the assumptions of the adopted system of verification of public administration in a law-abiding state, which is closely related to the implementation of the principle of the rule of law. The essence of the judicial review of administration is to protect the freedoms and rights of individuals (subjects of law) in their relations with the public administration and to build and consolidate the rule of law.<sup>5</sup>

In this paper, the discussion focuses on the origins of the administrative court system, including the Supreme Administrative Tribunal (SAT), the modern counterpart of the Supreme Administrative Court. The paper addresses the problem of delimiting the competence of courts in the Polish legal system. Also, the article indicates the models of the administrative court system, its essence, and the role it plays in the system of justice. This is followed by an analysis of the jurisdiction of administrative courts in industrial property cases from a historical perspective. An interesting issue in this context is the existing dualism of the consideration of industrial property cases by administrative courts and common courts. An important change that came into effect on July 1, 2020 pursuant to the Act of February 13, 2020 on amendments to the Code of Civil Procedure<sup>6</sup> was the introduction of separate proceedings in intellectual property cases and the establishment of the so-called IP courts (intellectual property courts), and the impact of these changes on the development of relations in terms of the jurisdiction of administrative courts and common courts.

4 See the judgment of the Constitutional Tribunal of June 14, K. 11/98, OTK 1999, no. 5, item 97; the judgment of the Constitutional Tribunal of December 15, 1999, P. 6/99, OTK 1999, no. 7, item 164; resolution of the SAC of May 15, 2000, OPS 21/99, ONSA 2000, no. 4, item 135.

5 See: J. Trzeciński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, [in:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008, pp. 128-129.

6 The Journal of Laws 2020, item 288; hereinafter: amendment to the CCP.



## The origins, the essence, and models of the administrative court system

The origins of the administrative court system go back to the period of building of the system of government in the Second Republic after the partitions of Poland. The establishment of the Supreme Administrative Court was announced in Article 73 of the Constitution of the Republic of Poland of March 17, 1921 (The March Constitution),<sup>7</sup> which stipulated that “a separate statute shall establish an administrative court system, the organization of which shall be based on the cooperation of the civic factor and the judicial factor, with the Supreme Administrative Tribunal at its head, to adjudicate on the legality of administrative acts issued by the the central government and the local and regional governments.” Thus, the Supreme Administrative Tribunal<sup>8</sup> was to stand at the head of the administrative court system established to adjudicate on the legality of administrative acts issued by both central government and local and regional government administration. The delegation under Article 73 of the March Constitution was implemented by the Sejm in the Act of August 3, 1922 on the Supreme Administrative Tribunal.<sup>9</sup> The first president of the SAT, from 1922 to 1928, was Jan Sawicki.

The outbreak of World War II interrupted the work of the SAT. In September 1939, the then President of the SAT, Bronisław Hełczyński was, together with the Polish government, evacuated to Romania, from where, via France he reached London, where he continued his scientific, social, and political activities. The president of the SAT went to London, where he became involved in the Polish government activities, including legislative work and teaching of law. After the war, there was an attempt to restore the SAT, but the Tribunal resumed its work only in 1980.

The system of administrative courts in Poland was not restored until 1980, when the Supreme Administrative Court was established. During the communist period, the review of the actions of state administrative bodies was entrusted not to an administrative court, but to the prosecutor’s office. Calls for the introduction of administrative courts to review the activities of administration and the administer justice had long awaited their implementation. The Supreme Administrative Court was established by the Act of January 31, 1980 on the Supreme Administrative Court and amending the Code of Administrative Procedure,<sup>10</sup> and started its work on September 1, 1980. The establishment of the SAC marked the implementation of the calls, which at first appeared in the 1940s, for the restoration of judicial review of administration. This review,

<sup>7</sup> The Journal of Laws 1921 no. 44, item 267.

<sup>8</sup> Hereinafter referred to as SAT.

<sup>9</sup> The Journal of Laws 1926 no. 68, item 400, as amended.

<sup>10</sup> The Journal of Laws 1980 no. 4, item 8, as amended.

like the review exercised by the SAT in the interwar period, was based on a multi-instance review model. The Supreme Administrative Court, established in 1980, has become a single-instance body operating pursuant to a statute, and therefore it is significantly affected by the new constitutional provisions. This is because this fact creates a constitutional basis for the existence of the SAC, also bringing the announcement of the introduction of at least a two-instance system of administrative courts, which was to be implemented within 5 years of the Constitution's entry into force.<sup>11</sup>

Significant changes in the organization of the system of administrative courts were introduced by the Polish Constitution of April 2, 1997, which came into force on October 17, 1997. Pursuant to Article 175 (1) of the Constitution of the Republic of Poland, administrative courts – in addition to common courts and military courts – administer justice. Administrative courts are a separate part of the judiciary that is based on a two-instance adjudication system. The adoption of a two-instance model of administrative court proceedings meant that essentially all cases falling within the competence of the SAC, with the exception of disputes regarding competence, were transferred to the newly established provincial administrative courts (PAC), which became the courts of first instance. As of January 1, 2004, the SAC's branches became provincial administrative courts.<sup>12</sup>

The system of administrative courts is one of the basic guarantees of the rule of law in a democratic state, and therefore it is legitimate to assume that without that system there is no law-abiding state.<sup>13</sup> The system of administrative courts plays a fundamental role in protecting the rights and freedoms of individuals, as well as protecting the rule of law and sets the standards of the legal culture.<sup>14</sup> This protection is particularly important in the sphere of public law in the relations between individuals and public administration bodies, which by its very nature is characterized by the sovereign position of state bodies.<sup>15</sup> The establishment of the system of administrative courts added a new dimension to the relations between individuals and the state, while ensuring the formation of a proper relationship between administration bodies and individuals.<sup>16</sup> This is evidenced by the 100-year history of Poland's system of administrative courts,

<sup>11</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 7th ed., Lex 2013.

<sup>12</sup> J. Sieńczyło-Chlabicz, *Kontrola sądownoadministracyjna postępowań przed Urzędem Patentowym w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej*, [in:] *System Prawa Prywatnego. Prawo własności przemysłowej*, vol. 14C, ed. R. Skubisz, Warszawa 2017, p. 177.

<sup>13</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, p. 244.

<sup>14</sup> M. Kowalski, *Rola i pozycja sędziego sądu administracyjnego*, [in:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, eds. R. Hauser, J. Drachal, Warszawa 2015, p. 17.

<sup>15</sup> J. Trzcziński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki*, [in:] *Trzecia władza, sądy, trybunały w Polsce*, ed. A. Szmyt, Gdańsk 2008, p. 129.

<sup>16</sup> For more information, see, among others, H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, pp. 77ff.

starting with the SAT, established in 1922 and operating continuously until 1939, through the SAC (since 1980), which was reactivated with the first attempts at democratization, to the current two-instance system of administrative courts with provincial administrative courts and the SAC (since 2004).<sup>17</sup>

According to the provisions of the Constitution, the two-instance nature of administrative court proceedings has become one of the standards for the judicial review of administration. According to Article 236 (2) of the Constitution, statutes implementing the principle of two-instance administrative court proceedings were to be enacted before the expiration of the period of 5 years from the date of entering into force of the Constitution, i.e. by 2002. Until then, the legal status set at first by the Act of January 31, 1980 on the Supreme Administrative Court and amending the Code of Administrative Procedure, and then by the provisions of the Act of May 11, 1995 on the Supreme Administrative Court was in force.<sup>18</sup>

The constitutional requirement concerning the two-instance administrative court proceedings was fulfilled on January 1, 2004, when two statutes introducing the two-instance adjudication came into force, i.e. the Act of July 25, 2002 on the organization of administrative courts<sup>19</sup> and the Act of August 30, 2002 on proceedings before administrative courts<sup>20</sup>. The most important changes concerned the introduction of the two-instance proceedings before administrative courts, the exclusion of administrative courts from the judicial supervision of the Supreme Court, as well as the introduction of provisions regulating issues related to their organization and proceedings before these courts.

The system of administrative courts takes various forms in different member states of the European Union. Individual EU member states have the right to independently shape the organization, structure, model, and adjudicatory powers of administrative courts.<sup>21</sup> The Judicial review of administrative acts can be entrusted to completely independent special courts, as is the case in Poland, or placed under the jurisdiction of common courts, as in English-speaking

<sup>17</sup> D. Dąbek, *Sądownictwo administracyjne jako wtórny prawodawca negatywny a konstytucyjny standard ochrony wolności i praw jednostki przed nielegalnym stanowieniem prawa*, [in:] *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga Jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, ed. J. Chlebny, Warszawa 2022, p. 392.

<sup>18</sup> The Journal of Laws 1995 no. 74, item 368, as amended.

<sup>19</sup> Consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 2492, as amended; hereinafter referred to as AOAC.

<sup>20</sup> Consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 329, as amended; hereinafter referred to as APBAC.

<sup>21</sup> Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*, Warsaw 2009, p. 24; A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich, zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „RPEiS” 2005, no. 1, p. 35; M. Kowalski, *Rola i pozycja sędziego*, p. 22.

countries, Norway, Iceland, Hungary, and Malta. In some countries, such as France, Germany, and Sweden, the system of administrative courts has a three-instance structure. However, most European countries, including Poland, have a two-instance system of administrative courts.<sup>22</sup>

Administrative courts administer justice primarily by reviewing the activities of public administration bodies. Article 1 (2) of the AOAC sets forth the basic principle of administrative courts' review function, namely that unless specific statutory provisions stipulate otherwise, such a review is exercised in terms of compliance with the law. This means that the administration of justice exercised by administrative courts is the judicial review of the compliance with law (legality) of the activities of public administration.

The jurisdiction of administrative courts includes the decisions and rulings of the Patent Office<sup>23</sup> issued in industrial property cases. The Provincial Administrative Court (PAC) in Warsaw, as a court of the first instance, is competent to consider complaints filed against the decisions of the Patent Office.

### **The introduction and development of the jurisdiction of administrative courts in industrial property cases**

It should be emphasized that before the entry into force of the Act of June 30, 2000 – Industrial Property Law,<sup>24</sup> i.e., before August 22, 2001, in cases involving industrial property rights, the decisions of the Polish Patent Office were subject to the judicial review to a very limited extent. In the period when the SAT existed, until October 1, 1962, the fundamental legal act governing industrial property protection was the Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on the protection of inventions, designs, and trademarks.<sup>25</sup> However, on October 1, 1962, the Act of May 31, 1962 – the Invention Law – came into force.<sup>26</sup> In Article 121, that act provided for appeals against decisions and rulings issued by the Patent Office. Appeals against decisions and complaints against rulings of the PO were considered by the Appeals Board operating at the Patent Office. The Appeals Board made its decisions in collective bodies with the participation of representatives of trade unions and technical associations. The Appeals Board received appeals against the PO's decisions made in dispute proceedings. When cases were heard by the Appeals Board at the Patent Office, the collective bodies

<sup>22</sup> Cf.: H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Europie*, „ZNSA” 2007, no. 4, p. 136.

<sup>23</sup> Hereinafter also referred to as PO.

<sup>24</sup> Consolidated text: the Journal of Laws 2021, item 324, as amended; hereinafter referred to as IPL.

<sup>25</sup> The Journal of Laws 1928 no. 39, item 384, as amended.

<sup>26</sup> The Journal of Laws 1962 no. 33, item 156; hereinafter referred to as 1962 IL.

were presided over by judges appointed by the First President of the Supreme Court from among the judges of that court (Article 124 (2)).

Similarly, the Act of October 19, 1972 on inventions<sup>27</sup> provided for the possibility of appeals against the decisions and rulings of the Patent Office to the so-called Appeals Board operating at the Patent Office. Thus, the like the 1962 IL, the Act on invention provided for two-instance proceedings before the PO. According to Article 115 (1) of the IL, appeals against decisions of the Patent Office and complaints against its rulings issued primarily through litigation were considered by the Board of Appeals at the Patent Office. The of the Appeals Board was in Warsaw. The chairmen of the Appeals Board were judges selected by the First President of the Supreme Court from among the judges of that Court (Article 116 (2) of the IL). The Appeals Board's adjudicating panels were composed of the chairman – a judge of the Supreme Court – and two members: an employee of the Patent Office and a member of a social organization involved in the promotion of inventions.<sup>28</sup> The composition could not include persons who participated in the issuance of the challenged ruling.<sup>29</sup>

The 1972 Invention Law also introduced the right to file for an extraordinary review, which was only available to certain entities. In case of any final decision of the Patent Office and of the Appeals Board terminating the proceedings in a case that grossly violates the law, the following strictly defined entities had the right to the extraordinary review: the President of the Patent Office, the First President of the Supreme Court, and the Attorney General of the Republic of Poland<sup>30</sup>. In 1987, the Commissioner for Human Rights (Article 117 of the IL) was added to the list of entities entitled to file for an extraordinary review.<sup>31</sup>

With the entry into force of the Act of June 30, 2000 – the Industrial Property Law<sup>32</sup> on August 22, 2001, by virtue of Article 326 (1) of the IPL, the Act on invention became invalid and the Appeals Board at the PO ceased to function. The following legal acts were also repealed: the Act of January 31, 1985 on trademarks,<sup>33</sup> the Act of October 30, 1992 on the protection of the topography of integrated circuits,<sup>34</sup> the acts governing the tasks and organization of the Patent Office of the Republic of Poland, and the Regulation of the Council of Ministers of January 29, 1963 on the protection of decorative designs.<sup>35</sup>

<sup>27</sup> The Journal of Laws 1993 no. 26, item 117, as amended; hereinafter referred to as IL.

<sup>28</sup> A. Kisielewicz, *Własność przemysłowa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „ZNSA” 2010, no. 5-6, p. 207.

<sup>29</sup> A. Szewc, *Urząd Patentowy RP i postępowania przed tym Urzędem*, „SPP” 2009, no. 3-4, p. 17.

<sup>30</sup> A. Kisielewicz, op. cit., p. 207.

<sup>31</sup> More information can be found in S. Lizer, A. Szewc, *Rewizja nadzwyczajna od decyzji i postanowień Urzędu Patentowego i Komisji Odwoławczej*, „PiP” 1974, book 4.

<sup>32</sup> The Journal of Laws 2001 no. 49, item 508.

<sup>33</sup> The Journal of Laws 1985 no. 5, item 17, as amended.

<sup>34</sup> The Journal of Laws 1992 no. 100, item 498, as amended.

<sup>35</sup> The Journal of Laws 1963 no. 36, item 161; see: T. Żywnowski, *Niektóre aspekty drogi sądowej w sprawach z zakresu własności przemysłowej*, „PS” 2002, no. 9, pp. 3ff.

As it was clear from the justification of the bill of the Industrial Property Law, in matters related to the decisions and rulings made by the Patent Office, it was assumed – in accordance with the Code of Administrative Procedure (Article 127 (3)) in conjunction with Article 5 (2) (4) and Article 144) – that these decisions and rulings are final. However, a dissatisfied party may request the Patent Office to reconsider the case. Articles 253-254 regulate in detail the procedure for such a reconsideration by the Appeals Board of the Patent Office, by a panel of several experts, which was modeled on the practice in place at such institutions as the European Patent Office. The decisions and rulings of the Patent Office could be appealed by way of a complaint to the Supreme Administrative Court, which was an adoption of the usual existing model of the judicial review of administration bodies. In disputed cases, on the other hand, the requirement for the judicial review of decisions was to be implemented by the establishment of a Patent Court at the Provincial Court in Warsaw, with the Patent Office remaining the first instance authority. This required abandoning the participation of provincial court judges in adjudication before the Patent Office in the first instance, since appeals and complaints would also be heard by those judges.<sup>36</sup>

### **The duality of the jurisdiction in industrial property cases by administrative and common courts before and after July 1, 2020**

There are two basic systems for the adjudication of intellectual property cases: 1) a system in which cases concerning infringement and invalidation of a right are decided in a single proceeding, and 2) a system in which cases concerning infringement and invalidation of a right are decided by different courts or authorities in different proceedings. The first system has a formula for concentration on the adjudication of cases concerning infringement and invalidation, while the second system is based on a duality in the adjudication of these cases. In some countries, including France, Italy, Finland, Sweden, the Netherlands, and the United Kingdom, patent invalidation cases can be heard by the same court that adjudicates infringement cases.<sup>37</sup>

In Poland, there is a dualistic system for the adjudication of industrial property law cases.<sup>38</sup> According to the law in force before July 1, 2020, some cases were adjudicated by the Patent Office, while the review of the decisions issued

<sup>36</sup> J. Sieńczyło-Chlabicz, *Kontrola sądownoadministracyjna...*, p. 181.

<sup>37</sup> A. Adamczak, M. Kruk, *Perspektywy utworzenia sądu ds. własności intelektualnej w Polsce – obecne realia*, [in:] *Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi*, Warszawa 2015, pp. 36-37.

<sup>38</sup> See, among others: M. du Vall, *Prawo patentowe*, Warszawa 2008, pp. 395ff; P. Grzegorzczuk, *Jurysdykcja krajowa w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej*, Warszawa 2007, pp. 95ff.



in this regard was and still is exercised by the PAC in Warsaw. On the other hand, before July 1, 2020, some cases were adjudicated in civil proceedings according to the general principles by common courts and by the Supreme Court.<sup>39</sup>

The jurisdiction of administrative courts in industrial property rights cases before and after July 1, 2020 has not changed, so the judicial review of the decisions and rulings of the Patent Office continues to be exercised by the PAC in Warsaw. As stated by the SAC in its case law, this means that the local competence of provincial administrative courts is determined by the seat of the public administration body, or of the body of the entity that performs the outsourced functions of the public administration, whose activity or inaction is the subject of the complaint.<sup>40</sup> Due to the fact that the Patent Office is located in Warsaw, and due to the unique nature of the cases, the PAC in Warsaw has the jurisdiction to hear complaints against the decisions and rulings issued by the Patent Office.<sup>41</sup> This applies to the decisions and rulings issued in application and registration proceedings (Article 248 of the IPL), the proceedings concerning objections to trademark applications (Article 248 in conjunction with Article 152<sup>22</sup> (1) of the IPL), and dispute proceedings for the invalidation of industrial property rights (Article 257 of the IPL). As stipulated in the above-mentioned regulations, the parties are entitled to file complaints to an administrative court against decisions and rulings. The review exercised by the PAC in Warsaw also includes the decisions and rulings issued in proceedings concerning the expiry of industrial property rights. The instance-based review of the rulings issued in industrial property cases by the PAC in Warsaw is exercised by the SAC, with adjudication of such cases falling within the jurisdiction of the Chamber of Commerce.

The PAC in Warsaw reviews cases adjudicated in dispute proceedings before the Patent Office. According to Article 255 (1) of the IPL, these are cases concerning: 1) the invalidation of a patent, a supplementary protection right, a protection right, or a right in registration; 1<sup>1</sup>) the invalidation of a European patent granted in accordance with the procedure set forth in the European Patent Convention; 1<sup>2</sup>) the invalidation of recognition in the territory of the Republic of Poland of the protection of an international trademark; 1<sup>3</sup>) the limitation of a patent during the patent invalidation proceedings; 2) the establishment of an expiration of a patent for an invention relating to biological material or its use, in the case specified in Article 90 (1) (4); 2<sup>1</sup>) the establishment of an expiration of a supplementary protection right, in the cases specified in Article 75<sup>6</sup> (3); 3) the

39 A. Jakubecki, *Dochodzenie roszczeń z zakresu prawa własności przemysłowej w postępowaniu cywilnym*, [in:] *System Prawa Prywatnego, Prawo własności przemysłowej*, vol. 14C, ed. R. Skubisz, Warsaw 2017, p. 601.

40 The Rulings of the SAC of: February 3, 2012, I OZ 49/12, Legalis; November 3, 2011, I OZ 812/11, Legalis.

41 J. Sieńczyło-Chlabicz, *Kontrola sądownoadministracyjna...*, p. 187.



establishment of an expiration of a protection right for a trademark, in the cases specified in Article 169; 3<sup>1</sup>) the establishment of an expiration in the territory of the Republic of Poland of the protection of an international trademark in the cases specified in Article 169; 3<sup>2</sup>) the invalidation of recognition in the territory of the Republic of Poland of the protection of an international industrial design; 4) the establishment of an expiry of a right in registration of a geographical indication, in the case specified in Article 192 (1); 5) the establishment of an expiry of a right in registration of a topography, in the cases specified in Article 221 (2); 6) the granting of a compulsory license for the use of an invention, utility model, industrial design, or topography; 6<sup>1</sup>) the granting of a compulsory license for the use of an invention for which a patent has been granted in accordance with the procedure set forth in the European Patent Convention; 7) the change of a decision to grant a compulsory license; 8) the establishment of lack of grounds for changing the conditions for the use of a geographical indication, in the case specified in Article 188 (3).

Until July 1, 2020, cases involving civil-law claims related to industrial property protection that were not within the jurisdiction of other authorities were adjudicated by common courts and the Supreme Court in civil proceedings according to general rules, subject to Article 257 of the IPL. From July 1, 2020, according to Article 283 of the IPL, cases concerning civil-law claims related to industrial property protection are resolved in separate intellectual property proceedings, unless the competence of another body or other proceedings is provided for.<sup>42</sup>

The list of cases adjudicated in civil-law proceedings before and after July 1, 2020 remained the same and is still only exemplary in nature. Article 284 of the IPL contains an open catalog of cases falling within the jurisdiction of common courts and civil courts. In particular, there are cases concerning: 1) the establishment of the authorship of an invention design; 2) the establishment of the right to a patent, a protective right, or a right under registration; 3) the remuneration for the use of an invention design; 4) the remuneration for the use of an invention, a utility model, or a topography for state purposes; 5) the remuneration for the transfer to the State Treasury of the right to a patent or a protection right for a secret invention or a secret utility model, respectively; 6) the infringement of a patent, a supplementary protection right, a protection right, or a right in registration; 7) the assertion of the right to use an invention, a utility model, or an industrial design in the cases specified in Articles 71 and 75 of the IPL; 8) the establishment of the right to use in local activities a mark

<sup>42</sup> J. Sieńczyło-Chlabicz, *Kilka uwag o powództwie wzajemnym w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej*, [in:] *In varietate concordia. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Skubisza*, eds. E. Całka, A. Jakubecki, M. Nazar, A. Niewęglowski, R. Poździk, Warszawa 2022, pp. 238-239.

registered as a trademark in favor of another person; 9) the establishment of the right to use a geographical indication; 10) the establishment of a loss of the right to use a geographical indication; 11) the transfer of a patent, a protection right for a utility model, or a right in registration of an industrial design or a topography, obtained by an unauthorized person; 12) the transfer of a protection right for a trademark in the case specified in Article 161 of the IPL.

## IP courts in separate proceedings in intellectual property cases

By this amendment to the CCP, the legislature created specialized divisions within common courts: intellectual property courts (IP courts), with jurisdiction over such cases. The adjudication of intellectual property cases was entrusted to IP courts, which are divisions set up in some regional courts as courts of first instance, and in selected courts of appeal as courts of second instance. On the other hand, the consideration of complaints filed against the decisions of the Patent Office concerning industrial property rights was left to administrative courts. In addition, Division IVg titled “Proceedings in intellectual property cases,” which includes Articles 479<sup>89</sup> to 479<sup>129</sup>, was added to the Code of Civil Procedure in Part One, Book One, Title VII.

Thus, as of July 1, 2020, the broadly defined intellectual property cases referred to in Article 479<sup>89</sup> of the CCP fall under the jurisdiction of regional courts (Article 479<sup>90</sup> (1) of the Code of Civil Procedure), regardless of the value of the subject matter of the dispute. This provision is a special regulation in relation to Article 17 of the CCP. The entry into force of the amendment to the CCP involved repealing the provisions of Article 17 (2 and 4<sup>3</sup>) of the CCP, which stipulated that the jurisdiction of regional courts included cases concerning the protection of copyrights and related rights, as well as those concerning inventions, utility models, industrial designs, trademarks, geographical indications, and topographies of integrated circuits, as well as the protection of other rights in intangible property and the prevention and suppression of unfair competition.<sup>43</sup>

Pursuant to the Regulation of the Minister of Justice of June 29, 2020 on transferring to certain regional courts the jurisdiction in intellectual property cases from the competence of other regional courts,<sup>44</sup> as of July 1, 2020, the jurisdiction in intellectual property cases was transferred to the following five regional courts: 1) the Regional Court in Gdańsk; 2) the Regional Court in

43 O. M. Piaskowska (ed.), *Kodeks postępowania cywilnego. Prawo procesowe. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, margin ref. no. 1.

44 The Journal of Laws 2020, item 1152.

Katowice; 3) the Regional Court in Lublin; 4) the Regional Court in Poznań; and 5) the Regional Court in Warsaw. Intellectual property divisions were established in these five regional courts, which are competent to adjudicate intellectual property cases with a broad range of subject matters, as defined by the legislature in Article 479<sup>89</sup> of the CCP.

The Regional Court in Warsaw serves as a “technical” intellectual property court that specializes in particular in industrial property rights to technical solutions, which, given their complexity, would be conducive to the efficiency and speed of the proceedings.<sup>45</sup> The legislature provided for an expanded subject matter competence of the Regional Court in Warsaw for the most important and complex intellectual property cases, assuming the “technical” function of that court. That court has exclusive jurisdiction over intellectual property cases involving software, inventions, utility models, topographies of integrated circuits, plant varieties, and business secrets of a technical nature (Article 479<sup>90</sup> (2) of the CCP). At the same time, the separate court that had been in operation for many years, was closed, i.e., the XXII Division of the Regional Court in Warsaw – the European Union Trademark and Community Design Court, which adjudicated cases involving EU trademarks and community industrial designs on an exclusive basis. Currently, these cases fall under the jurisdiction of the five designated regional courts.

On the other hand, according to the Regulation of the Minister of Justice of June 29, 2020 on the transfer to certain courts of appeal jurisdiction in intellectual property cases from the jurisdiction or part of the areas of competence of other courts of appeal,<sup>46</sup> two courts of appeal were designated to adjudicate intellectual property cases in the second instance: 1) the Court of Appeals in Poznań and 2) the Court of Appeals in Warsaw. These two courts of appeal adjudicate, among other cases, intellectual property cases and cases involving the protection of EU trademarks and community designs. On the other hand, no changes have been made to the Supreme Court’s jurisdiction, which means that cassation appeals in intellectual property cases may be filed according to general rules.<sup>47</sup>

The explanatory memorandum for the draft amendment of February 13, 2020<sup>48</sup> indicates that the legislature’s goal was to strive to extend the scope of jurisdiction of the specialized intellectual property courts to the broadest possible category of cases, including those involving rights traditionally not classified as

45 Explanatory memorandum of the amendment of February 13, 2020, Parliamentary Print no. 45, Sejm of the 9th term of office, p. 4.

46 The Journal Laws of 2020, item 1151

47 J. Sieńczyło-Chlabicz, *Kognicja sądów administracyjnych i sądów własności intelektualnej (sądów IP) w sprawach dotyczących praw własności przemysłowej po 1 lipca 2020 r.*, [in:] *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnemu Sądu Administracyjnego*, „ZNSA” 2021, special issue, pp. 484-486.

48 9th term of office, Parliamentary Print no. 45.

intellectual property rights (e.g. personal rights subject to commercialization, such as image). This trend is in line with the content of recital 2 of the preamble of Directive 2004/48/EC, which states that the protection of intellectual property is intended to enable the inventor or creator to obtain legitimate benefits from his or her invention or work, and should enable the widest possible dissemination of works, ideas, and new *know-how*.

Intellectual property cases are divided into two categories: 1) cases concerning the protection of copyrights and related rights, the protection of industrial property rights, and the protection of other rights to intangible property, and 2) cases included in this category within the meaning of Division IVg that have been separated for the purpose of regulating the subject matters of cases covered by separate proceedings in intellectual property cases. The second group includes cases concerning: 1) the prevention and suppression of unfair competition; 2) the protection of personal rights insofar as it relates to the use of personal property to customize, advertise, or promote an entrepreneur, goods, or services; 3) the protection of personal rights in connection with scientific or inventive activities.

The legislature has introduced into the Code of Civil Procedure the following special procedural instruments that apply in all intellectual property cases: securing of evidence (Articles 479<sup>96</sup> to 479<sup>105</sup>), disclosure or release of evidence (Articles 479<sup>106</sup> to 479<sup>111</sup>), and request for release of information (Articles 479<sup>112</sup> to 479<sup>121</sup>).<sup>49</sup> This was the result of the delayed much wider implementation of Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of April 29, 2004 on the enforcement of intellectual property rights.<sup>50</sup> before July 1, 2020, requests for securing claims and evidence, as well as information claims, were regulated by various legal acts, i.e. the Industrial Property Law,<sup>51</sup> the Act on copyrights and related rights,<sup>52</sup> the Act on legal protection of plants,<sup>53</sup> and the Act on protection of databases.<sup>54</sup> On the other hand, with the February 13, 2020 amendment to the CCP, the provisions of Article 286<sup>1</sup> of the IPL, Article 80 of the ACR, Article 36b of the ALPP, and Article 11a of the APDB were amended to read that cases involving civil law claims related to the protection of industrial property, the protection of copyrights and related rights, the protection of the

<sup>49</sup> More information can be found in M. Dziurda, *Postępowanie w sprawach własności intelektualnej z perspektywy systemowej*, „PS” 2020, no. 10, pp. 5-23.

<sup>50</sup> OJ EU L 157, p. 45; hereinafter: Directive 2004/48/EC.

<sup>51</sup> Art. 286<sup>1</sup> of the IPL.

<sup>52</sup> Article 80 of the Act of February 4, 1994 on copyrights and related rights (consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 2509); hereinafter: ACR.

<sup>53</sup> Article 36b of the Act of June 26, 2003 on the legal protection of plants (consolidated text: the Journal of Laws 2018, item 432, as amended); hereinafter: ALPP.

<sup>54</sup> Article 11a of the Act of July 27, 2001 on the protection of databases (consolidated text: the Journal of Laws 2021, item 386); hereinafter referred to as APDB.

exclusive right of the breeder, and the protection of databases, which do not fall within the competence of other authorities, requests for securing evidence, disclosure or release of evidence, and provision of information are adjudicated by a court in intellectual property proceedings. This is a positive change, because, firstly, it was reasonable to introduce uniform procedural instruments to make it easier for the plaintiff to prove claims in this category of cases, and secondly, the partial regulations that were previously in effect in cases involving copyrights, the Act on the protection of databases, the Act on the legal protection of plant varieties, and the Industrial Property Law were not exhaustive and made their correct and consistent application difficult in practice.<sup>55</sup>

## Conclusions

In the Polish legal system, the dualism in the adjudication of cases involving industrial property rights has a long tradition. To an important extent, this duality is a continuation of the laws previously in force in the invention law. In my opinion, this dualism does not cause problems that complicate legal protection and make it difficult to pursue claims. In general, in the practice of the application of law by courts, there are no difficulties related to the jurisdiction of administrative courts and the so-called IP courts. Verdicts, i.e. decisions or rulings issued in proceedings before the Patent Office, are subject to review by the Provincial Administrative Court in Warsaw. On the other hand, the broadly defined intellectual property cases referred to in Article 479<sup>89</sup> of the CCP, as well as the cases indicated in Article 284 of the IPL, are resolved in separate intellectual property proceedings regulated in Articles 479<sup>89</sup> to Article 479<sup>97</sup> of the CCP.

The fact that proceedings in intellectual property cases were regulated in the CCP, rather than enacting a separate piece of legislation, should be viewed positively. This is all the more justified because the provisions of the CCP are directly applicable in these cases, with the exception of those that apply *mutatis mutandis*. What is also worthy of approval is the introduction by the legislature in the amendments to the CCP of specific procedural instruments that enable and facilitate the effective enforcement of claims by plaintiffs. The introduction of uniform procedural instruments in separate proceedings in all intellectual property cases and the entrusting of their application to specialized judicial units is also a manifestation of a broader implementation of the provisions of Directive 2004/48/EC in the national legal system than before.

---

<sup>55</sup> E. Stefańska, [in:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, ed. R. Manowska, vol. II, LEX/el. 2022, commentary to Article 479<sup>89</sup>, margin ref. 10.

Some doubts are raised by the adoption by the Polish legislature of a model that has no equivalent in other EU member states and involves separation in five regional courts and two courts of appeal of divisions for the adjudication of intellectual property cases with a broad range of subject matters – this is undoubtedly an unusual solution. It seems that perhaps it would be reasonable to establish a single specialized intellectual property court and the Regional Court in Warsaw could play this role. This would make all the more sense, since specialized intellectual property courts operate in Germany, Switzerland, the United Kingdom, Portugal, as well as Russia and Ukraine, among other countries. In those countries, either a specialized intellectual property court or a specialized patent court has been established. In Portugal, for example, an Intellectual Property Tribunal was established in connection with the enactment of the Act of June 24, 2010 on the establishment of a court of competent jurisdiction in intellectual property cases and a court of competent jurisdiction in competition cases. In Russia, on the other hand, an Intellectual Property Court was established under the Act of December 8, 2011 on the establishment of an intellectual property arbitration court system. Specialized patent courts have been established in Germany and Switzerland. The German specialized patent court was established by the Act of March 23, 1961 on the amendment and unification of industrial property law. In Switzerland, a Federal Patent Court was established pursuant to the Act of March 20, 2009 on a Federal Patent Court.<sup>56</sup>

Such a specialized intellectual property court or patent court could be the Regional Court in Warsaw, which according to the current laws serves the role of the so-called technical court with extended subject matter competence in intellectual property cases.

## Bibliography

### Legal acts

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1921 r. nr 44, poz. 267) [The Constitution of the Republic of Poland of March 17, 1921 (the Journal of Laws 1921 no. 44, item 267)].

Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1926 nr 68, poz. 400, ze zm.) [the Act of August, 3 1922 on the Supreme Administrative Tribunal (the Journal of Laws 1926 no. 68, item 400, as amended)].

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych (Dz.U. 1928 nr 39, poz. 384, ze zm.) [The

<sup>56</sup> Explanatory memorandum of the amendment of February 13, 2020, Parliamentary Print no. 45, Sejm of the 9th term of office, pp. 7-8.

- Regulation of the President of the Republic of Poland of March, 22 1928 on the Protection of Inventions, Designs and Trade Marks (the Journal of Laws 1928 no. 39, item 384, as amended)].
- Ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo wynalazcze (Dz.U. 1962 nr 33, poz. 156) [Act of May, 31 1962 – Invention Law (the Journal of Laws 1962 no. 33, item 156)].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1963 r. w sprawie ochrony wzorów zdobniczych (Dz.U. 1963 nr 36, poz. 161) [The Regulation of the Council of Ministers of January, 29 1963 on the Protection of Ornamental Designs (the Journal of Laws 1963 no. 36, item 161)].
- Ustawa z 19 października 1972 r. o wynalazczości (Dz.U. 1972 nr 43, poz. 272) [the Act of October, 19 1972 on Inventiveness (the Journal of Laws 1972 no. 43, item 272)].
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8, ze zm.) [the Act of January, 31 1980 on the Supreme Administrative Court and Amendments to the Code of Administrative Procedure Act (the Journal of Laws 1980 no. 4, item 8, as amended)].
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz.U. 1985 nr 5, poz. 17, ze zm.) [Act of January, 31 1985 on Trade Marks (the Journal of Laws 1985 no. 5, item 17, as amended)].
- Ustawa z dnia 30 października 1992 r. o ochronie topografii układów scalonych (Dz.U. 1992 nr 100, poz. 498, ze zm.) [the Act of October 30, 1992 on the Protection of the Topography of Integrated Circuits (the Journal of Laws 1992 no. 100, item 498, as amended)].
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2509) [Act of February, 4 1994 on Copyright and Related Rights (consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 2509)].
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. 1995 nr 74, poz. 368, ze zm.) [Act of May 11, 1995 on the Supreme Administrative Court (the Journal of Laws 1995 no. 74, item 368, as amended)].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, ze zm.) [The Constitution of the Republic of Poland of April, 2 1997 (the Journal of Laws 1997 no. 78, item 483, as amended)].
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 324, ze zm.) [Act of June, 30 2000 – Industrial Property Law (consolidated text: the Journal of Laws 2021, item 324, as amended)].
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 386) [the Act of July, 27 2001 on the Protection of Databases (consolidated text: the Journal of Laws 2021, item 386)].
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.) [the Act of July 25, 2002 – Law on the System of Administrative Courts (consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 2492, as amended)].



- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022, poz. 329, ze zm.) [the Act of August, 30 2002 – Law on Proceedings Before Administrative Courts (consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 329, as amended)].
- Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej roślin (t.j. Dz.U. 2018, poz. 432, ze zm.) [the Act of June, 26 2003 on Legal Protection of Plants (consolidated text: the Journal of Laws 2018, item 432, as amended)].
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2020, poz. 288) [the Act of February 13 2020 Amending the Act – Code of Civil Procedure (the Journal of Laws 2020, item 288)].
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie przekazania niektórym sądom okręgowym rozpoznawania spraw własności intelektualnej z własności innych sądów okręgowych (Dz.U. 2020, poz. 1152) [The Regulation of the Minister of Justice of June, 29 2020 on Transferring to Certain District Courts the Cognition of Intellectual Property Cases from the Jurisdiction of Other District Courts (the Journal of Laws 2020, item 1152)].
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie przekazania niektórym sądom apelacyjnym rozpoznawania spraw własności intelektualnej z własności lub części obszarów własności innych sądów apelacyjnych (Dz.U. 2020, poz. 1151) [The Regulation of the Minister of Justice of June, 29 2020 on Transferring to Certain Appellate Courts the Cognition of Intellectual Property Cases from the Jurisdiction or Part of the Jurisdiction of Other Appellate Courts (the Journal of Laws 2020, item 1151)].

## Literature

- Adamczak A., Kruk M., *Perspektywy utworzenia sądu ds. własności intelektualnej w Polsce – obecne realia* [Prospects for the Establishment of an Intellectual Property Court in Poland – Current Realities], [in:] *Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji* [The Current Challenges of Intellectual Property and Competition Law], [in:] *Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi* [Memorial Book Dedicated to Professor Michał du Vall], Warszawa 2015.
- Adamiak B., *Rozgraniczenia własności sądów w polskim systemie prawnym* [Delimitation of Jurisdiction in the Polish Legal System], [in:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich* [The Administrative Judiciary as Guarantor of Citizens' Freedoms and Rights], ed. M. Sawicka-Jezierczuk, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Sądownictwo administracyjne jako wtórny prawodawca negatywny a konstytucyjny standard ochrony wolności i praw jednostki przed nielegalnym stanowieniem prawa* [The Administrative Judiciary as a Secondary Negative Legislator and the Constitutional Standard of Protection of Individual Freedoms and Rights Against Illegal Lawmaking], [in:] *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga Jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego trybunału Administracyjnego* [Human and Civil Liberties and Rights in the Jurisprudence of Administrative Courts. Jubilee Book

- for the 100th Anniversary of the Establishment of the Supreme Administrative Tribunal], ed. J. Chlebny, Warszawa 2022.
- du Vall M., *Prawo patentowe [Patent Law]*, Warszawa 2008.
- Dziurda M., *Postępowanie w sprawach własności intelektualnej z perspektywy systemowej [Intellectual Property Proceedings from a Systemic Perspective]*, „Przegląd Sądowy” [“Court Review”] 2020, no. 10.
- Grzegorzczak P., *Jurysdykcja krajowa w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej [The National Jurisdiction in Industrial Property Law Matters]*, Warszawa 2007.
- Haczkowska M. (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz [The Constitution of the Republic of Poland. Commentary]*, LexisNexis 2014.
- Izdebski H., *Historia administracji [History of Administration]*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Sądownictwo administracyjne w Europie [Administrative Judiciary in Europe]*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” [“Scientific Bulletin of the Administrative Courts”] 2007, no. 4.
- Jakubecki A., *Dochodzenie roszczeń z zakresu prawa własności przemysłowej w postępowaniu cywilnym [The Enforcement of Industrial Property Rights Claims in Civil Proceedings]*, [in:] *System Prawa Prywatnego, t. 14C, Prawo własności przemysłowej [The System of Private Law, vol. 14C, Industrial Property Law]*, ed. R. Skubisz, Warszawa 2017.
- Kisielewicz A., *Własność przemysłowa w orzecznictwie sądów administracyjnych [Industrial Property in the Jurisprudence of Administrative Courts]*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” [“Scientific Bulletin of the Administrative Courts”] 2010, no. 5-6.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie [Administrative and Judicial Proceedings and the European Law]*, Warszawa 2009.
- Kowalski M., *Rola i pozycja sędziego sądu administracyjnego [The Role and Position of the Administrative Court Judge]*, [in:] *Metodyka pracy w sądach administracyjnych [Methodology of Work in Administrative Courts]*, ed. R. Hauser, J. Drachal, Warszawa 2015.
- Lizer S., Szewc A., *Rewizja nadzwyczajna od decyzji i postanowień Urzędu Patentowego i Komisji Odwoławczej [The Extraordinary Review of Decisions and Orders of the Patent Office and the Board of Appeal]*, „Państwo i Prawo” [“State and Law”] 1974, no. 4.
- Manowska M. (ed.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany [The Code of Civil Procedure. Commentary Updated]*, vol. II, LEX/el. 2022.
- Piaskowska O.M. (ed.), *Kodeks postępowania cywilnego. Prawo procesowe. Komentarz aktualizowany [The Code of Civil Procedure. Procedural Law. Commentary Updated]*, LEX/el. 2022.
- Sieńczyło-Chlabicz J., *Kontrola sądowniczoadministracyjna postępowań przed Urzędem Patentowym w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej [Judicial and Administrative Control of Proceedings before the Patent Office in Industrial*

- Property Law Cases*], [in:] *System Prawa Prywatnego. Prawo własności przemysłowej, t. 14C* [*The System of Private Law. Industrial Property Law, vol. 14C*], ed. R. Skubisz, Warszawa 2017.
- Sieńczyło-Chlabicz J., *Kilka uwag o powództwie wzajemnym w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej* [*Some Remarks on Counterclaims in Intellectual Property Proceedings*], [in:] *In varietate concordia. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Skubisza* [*In varietate concordia. A Jubilee Book by Professor Ryszard Skubisz*], ed. E. Całka, A. Jakubecki, M. Nazar, A. Niewęglowski, R. Poździk, Warszawa 2022.
- Sieńczyło-Chlabicz J., *Kognicja sądów administracyjnych i sądów własności intelektualnej (sądów IP) w sprawach dotyczących praw własności przemysłowej po 1 lipca 2020 r.* [*The Jurisdiction of Administrative Courts and Intellectual Property Courts (IP Courts) in Industrial Property Rights Cases after July, 1 2020*], [in:] *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego* [*Ius est ars boni et aequi. Studies Offered to Professor Roman Hauser, Judge of the Supreme Administrative Court*], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” [“Scientific Bulletin of the Administrative Courts”] 2021, special issue.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [*The Constitution of the Republic of Poland. Commentary*], 7<sup>th</sup> edition, Lex 2013.
- Szewc A., *Urząd Patentowy RP i postępowania przed tym Urzędem* [*The Patent Office of the Republic of Poland and Proceedings before this Office*], „System Prawa Prywatnego” [“Private Law System”] 2009, no. 3-4.
- Tuleja P. (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej. Komentarz* [*The Constitution of the Republic of Poland. Commentary*], 2<sup>nd</sup> edition, LEX/el. 2021.
- Trzeciński J., *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki* [*Administrative Justice as a Guarantor of the Protection of Individual Freedoms and Rights*], [in:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce* [*The Third Power. Courts and Tribunals in Poland*], Gdańsk 2008.
- Wróbel A., *Autonomia proceduralna państw członkowskich, zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej* [*Procedural Autonomy of the Member States, the Principle of Effectiveness and the Principle of Effective Judicial Protection in European Union Law*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 2005, no. 1.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego* [*The Axioms of Administrative Law*], Warszawa 2013.
- Żyznowski T., *Niektóre aspekty drogi sądowej w sprawach z zakresu własności przemysłowej* [*Certain Aspects of the Judicial Route in Industrial Property Cases*], „Przeгляд Sądowy” [“Court Review”] 2002, no. 9.

## SUMMARY

### **The Jurisdiction of Administrative Courts and Common Courts in the Industrial Property Cases from a Historical Perspective**

The system of administrative courts is one of the basic guarantees of the rule of law in a democratic state, and therefore it is legitimate to assume that without that system there is no law-abiding state. The origins of the administrative court system go back to the period of building of the system of government in the Second Republic after the partitions of Poland and are associated with the establishment of the Supreme Administrative Tribunal (SAT) in 1922. Significant changes were made to the administrative court system by the Polish Constitution of April 2, 1997, which, in Article 175(1), stipulates that administrative courts – in addition to common courts and military courts – administer justice. Administrative courts are therefore a separate part of the judiciary based on a two-instance adjudication system. It should be emphasized that before the entry into force of the Act of June 30, 2000 – Industrial Property Law, i.e., before August 22, 2001, in cases involving industrial property rights, the decisions of the Polish Patent Office were subject to the judicial review to a very limited extent. The Act of October 19, 1972 on invention regulated two-instance proceedings before the Patent Office, as it provided for the possibility of appeals against the decisions and rulings of that body to the so-called Appeals Board. The 1972 Invention Law also introduced the right to file for an extraordinary review, which was only available to certain entities. In the Polish legal system, there is a dualism in the adjudication of industrial property cases by administrative courts and by common courts. Some cases have been adjudicated by the Patent Office, while the review of the decisions issued in this regard was and still is exercised by the PAC in Warsaw. This applies to decisions and rulings issued in application and registration proceedings (Article 248 of the IPL), proceedings concerning objections to trademark applications (Article 248 in conjunction with Article 152<sup>22</sup> (1) of the IPL), and dispute proceedings for the invalidation of industrial property rights (Article 257 of the IPL). As it was stipulated in the above-mentioned regulations, the parties are entitled to file complains to an administrative court against decisions and rulings. The review exercised by the PAC in Warsaw also includes the decisions and rulings issued in proceedings concerning the expiry of industrial property rights. Instance-based review of the rulings issued in industrial property cases by the PAC in Warsaw is exercised by the SAC, with the adjudication of such cases falling within the jurisdiction of the Chamber of Commerce. An important change that came into effect on July 1, 2020 pursuant to the Act of February 13, 2020 on the amendments to the Code of Civil Procedure was the introduction of separate proceedings in intellectual property cases and the establishment of the so-called IP courts (intellectual property courts), and the impact of these changes on the development of relations in terms of the jurisdiction of administrative courts and common courts.



**Joanna M. Salachna**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: salachna@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5748-0170

**Anna Ostrowska**

Akademia Łomżyńska  
(University of Lomza, Poland)  
e-mail: aostrowska@al.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8380-9005

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.06

## **The Right to a Trial When Applying for Public Funds for Educational Tasks in the Light of the Evolution of the Case Law of Administrative Courts**

### **ABSTRACT**

In the modern history of the Polish administrative court system, an important legal issue that still needs to be clearly resolved is the jurisdiction of courts over acts and actions taken by the public administration other than administrative decisions or rulings. This issue arises in the area of the process of applying for public funds for the performance of educational tasks by public and non-public units of the system of education (with regard to the so-called education subsidies provided from the budgets of local and regional government units), as well as in the area of receiving from the state budget the educational part of the general subvention by local and regional government units themselves. The dispute concerning the jurisdiction over the determination and transfer of education subsidies, which started with the dispute over the legal nature (civil or administrative law) of the relationship arising from the education subsidy, continued for more than 20 years and was only brought to an end by the 2016 amendment to the Act on the system of education.

In contrast, the analogous dispute concerning jurisdiction of courts in cases involving the determination of the value and transfer of the educational part of the general subvention to local government units actually remains unresolved to this day. This paper presents an analysis of the evolution of the case law of administrative courts in the cases mentioned above. The primary purpose of this analysis was to formulate conclusions *de lege ferenda*, the consideration of which would lead to the real and effective exercise of their rights (including the constitutional right to a trial) by the bodies that run public or non-public units of the system of education, as well as by local government units.

**Key words:** right to a trial, court jurisdiction, education subsidy, education part of the general subvention, right to a subsidy and a subvention

## 1. Introduction

The issue of educational subsidies and subventions in the financial system of the Polish local government units has an extremely interesting dimension in the historical context. In the period of the inter-war Poland, subsidy and subvention revenues transferred from the state budget to the local self-governments constituted a small part of their income (2–9%), which was due to the limited financial capacity of the state budget.<sup>1</sup> Such a low ratio of the share of subventions and subsidies in the total income of the pre-war local governments is quite remarkable in comparison with the corresponding contemporary ratio, which is about 50% of the total budget income of the local government units.<sup>2</sup> In the area of the financing of educational tasks, as in modern times, in the Second Polish Republic “municipalities were responsible for the provision of school infrastructure, while the central authorities took on the payment of the teaching posts. Subsidies for the construction or renovation of schools could also be obtained from the central government.”<sup>3</sup> Just as on the revenue side, the subsidy income of the local governments in the Second Polish Republic was of little significance, so also on the expenditure side – the so-called benefits and allowances expenditure accounted for a small percentage of total

---

<sup>1</sup> R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa organów lokalnych w Polsce (1918–1990)*, Katowice 1991, pp. 23–24.

<sup>2</sup> Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2022 r., Warszawa 2023, p. 160; <https://rio.gov.pl/153/24/sprawozdanie-krrio-za-2022-rok.html>, (10.10.2023).

<sup>3</sup> Edukacja w II Rzeczypospolitej; <https://niepodlegla.gov.pl/o-niepodleglej/edukacja-w-ii-rzeczypospolite>, (10.10.2023).



local government expenditure. It is also significant that these expenses were shown in the local government budgets as allowances and benefits, e.g. allowances for fire brigades, benefits for social institutions (fire brigades, Polish navy and others), benefits for educational institutions (private vocational school, agricultural courses).<sup>4</sup> Due to the nature of the financial system of the local governments in the Second Polish Republic, there were therefore no legal disputes between the state and the local government in the financing of educational tasks or between the local government and a non-public school in the transfer of so-called allowances to educational institutions during this period, as these (unlike today) were of an optional nature.

Nowadays, the problem of applying for public funds for the performance of educational tasks has a multidimensional character, and its origins go back to the period of the transformation of Poland's system of government. In the 1990s, a number of provisions were introduced into the Polish legislation allowing non-state entities (including individuals) to carry out publicly funded tasks. These were primarily the provisions of the public procurement law, but also the provisions that regulated the granting of subsidies from the state or the local and regional government budgets. The latter group of regulations, referred to in Poland as the subsidy law (which, given the unique Polish terminology, should be distinguished from the subvention law<sup>5</sup>) is currently characterized by a great diversity of subjects and objects, as well as by the fact that some of these regulations stipulate the obligation to provide a subsidy from public funds to non-public entities. The obligation to provide subsidies was introduced specifically for educational tasks, which is expressed in the fact that non-public units of the education system (non-public kindergartens, schools, and establishments<sup>6</sup>) have the so-called right to educational subsidies, which arises *ex lege*. What is more, it is characteristic that the granting of subsidies to non-public entities for the performance of public tasks takes place not only at the central level (from the state budget), but also at the local level (from the budget of the local and regional government units). The phenomenon of subsidies provided from local and regional government budgets for tasks carried out by non-public entities

4 A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Warszawa 1971, pp. 61-73; A. Bogusławski, *Oświata i kultura w wydatkach samorządów powiatowych*, „Samorząd” 1931/42, p. 687.

5 For more information on the terminology used in the subvention law and the subsidy law, see: A. Ostrowska, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, pp. 23-33.

6 The term “non-public units of the education system” used herein means public and nonpublic schools, establishments, and kindergartens to which subsidies are provided from the budget of a local government unit (hereinafter: LGU) pursuant to the Act of October 27, 2017 on the funding of educational tasks (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 2082, as amended), hereinafter referred to as AFET.

(including non-public units of the education system), should certainly be considered an important manifestation of the decentralization of public finances – this is, in a way, the second stage of this decentralization – assuming that the first stage occurred in 1990 for the benefit of local governments. In this regard, Poland appears to be implementing a broad decentralization of power and public finances for the benefit of local governments and their local communities.

However, in relation to the transfer of public funds for the performance of educational tasks, the issue has arisen of the legal nature of the relationship occurring in this regard, and consequently the issue of jurisdiction of courts over the acts and actions was taken over by the public administration (other than administrative decisions or rulings). These matters include the activities related to the determination of the value and the transfer of the so-called educational subsidies to public and non-public units of the education system, as well as the activities related to the determination of the value and the transfer of the education part of the general subvention for the local government units.

The legislature established the administrative-law nature of these actions by amending the provisions of Articles 80 and 90 of the Act on the education system, effective as of January 1, 2017. The new regulations clearly stipulated that the granting of an educational subsidy constitutes an activity within the scope of the public administration and is therefore subject to review by administrative courts. Currently, such provisions are contained in Article 47 of the Act of October 27, 2017 on the funding of educational tasks. This was an extremely important and much-anticipated amendment, as the dispute over the jurisdiction in cases involving the determination of the value and the transfer of education subsidies had continued for more than 20 years, which in many cases led to the deprivation of the entities running public and non-public units of the system of education (kindergartens, schools, and establishments) of their constitutional right to a trial. Therefore, these bodies were deprived of the statutory right to carry out publicly funded tasks, which is established in Article 43 of the Act on public finance, or this right was significantly restricted. It is advisable to carry out research in this area, all the more because some decisions of the Supreme Administrative Court seem to have returned to the position held before the above-mentioned amendment.

The purpose of this paper is to analyze the evolution of the case law of administrative courts in cases that involve the determination of the value and the transfer of public funds for the performance of educational tasks (referred to as educational subsidies), as well as in cases that involve the determination and the transfer of the education part of the general subvention to LGUs. This analysis will be carried out in the light of the constitutional right to a trial and the statutory right to carry out publicly funded tasks. The final result of this analysis will be to formulate conclusions *de lege ferenda*, the consideration of which

would lead to the real and effective exercise of the above rights by the bodies that run public or non-public units of the education system, as well as by LGUs themselves. This study uses the dogmatic-legal method and, most importantly, the empirical method, since the analysis covers the rulings of administrative courts issued over the past 25 years, the rulings relating to the subject under study, and the case law of the Constitutional Tribunal and the Supreme Court.

## 2. Standards of protection of the beneficiaries of public funds earmarked for education

In addition to allowing non-public entities to carry out public tasks, a number of guarantee and protection regulations were adopted in this regard during the period of the political transformation in Poland. For example, the Act of November 26, 1998 on public finance, which was enacted in that period,<sup>7</sup> included the principle that *the right to carry out publicly funded tasks is vested in all entities, unless separate statutes provide otherwise*. This principle arises from the principles of protection of free competition and subsidiarity on which the European Union's legal system is based. This principle, referred to as the principle of universal right to carry out publicly funded tasks and considered to be one of the basic principles of management of public funds,<sup>8</sup> is now expressed in similar words in Article 43 of the Act of August 27, 2009 on public finance.<sup>9</sup> It is important to point out the generality and universality of this principle, which means that it applies to both obligatory subsidies (i.e., educational subsidies) and optional subsidies, most of which are commissioning subsidies (i.e., targeted subsidies for tasks commissioned to public benefit organizations). However, this principle plays a special role in the case of commissioning subsidies, which is reflected in the judgments of administrative courts issued in cases involving targeted subsidies from the budgets of LGUs. This case law, for example, clearly points out that limiting the group of beneficiaries of subsidies in local resolutions on granting subsidies for the environmental protection tasks (in relation to the statutory list of such beneficiaries) constitutes a violation of the requirement set forth in Article 43 of the APF.<sup>10</sup> In addition, when considering the issue of granting subsidies for the performance of sports-related tasks, the

<sup>7</sup> Article 22 (1) of the act of November 26, 1998 on public finance (consolidated text the Journal of Laws of 2003, no. 15, item 148, as amended); this law was in force until January 1, 2006.

<sup>8</sup> J.M. Salachna (ed.), *Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa – projektowanie, wykonywanie, sprawozdawczość*, Gdańsk 2014, p. 259.

<sup>9</sup> Consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 1634, as amended; hereinafter referred to as APF.

<sup>10</sup> See for example: The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of April 15, 2021, file no. VIII SA/Wa 240/21.

Voivodeship (Provincial) Administrative Court in Cracow indicated that the discretion to request documents and information not specified in the resolution from a potential beneficiary of a subsidy may also lead to a violation of Article 43 of the APF.<sup>11</sup> Moreover, in one of its judgments, the Supreme Administrative Court stressed that the principle of universality of access to the performance of publicly funded tasks may be restricted only by a separate law.<sup>12</sup> Also, the literature indicates that the principle in question should apply only to the tasks funded by way of allocation of public funds (e.g., by granting a subsidy), and not by way of payment for tasks that have already been carried out (reimbursement of expenses).<sup>13</sup>

In the case of educational subsidies, the principle of the universal right to carry out publicly funded tasks (expressed in Article 43 of the APF) provides, in a way, a systemic basis for the location of non-public units of the education system as obligatory beneficiaries of educational subsidies provided from the budgets of LGUs. This is because the right to a subsidy (the right to receive funds for the performance of an educational task) arises directly from the Act on funding of educational tasks, which also sets additional protective standards for the beneficiaries of these subsidies. However, in the practice of local government, these norms are quite often violated by the body providing the subsidy (the executive body of the LGU), while their protective function must be pointed out by an administrative court. This was the case, among others, in the judgment of the Supreme Administrative Court (SAC) of June 24, 2022,<sup>14</sup> in which the SAC rightly pointed out that in the absence of a legal and factual possibility to provide to the body providing a subsidy information on the number of children by September 30 of the year preceding the year in which subsidy was to be provided (e.g., due to a later entry of the establishment in the register of non-public institutions), the body providing the subsidy should take into account the provision of Article 33 (4) of the AFET, which allows it to provide a subsidy despite the failure to meet this obligation to provide information. As the SAC rightly pointed out, although Article 33 (4) of the AFET grants to the body providing the subsidy the right to choose whether there is a case justifying the granting of the subsidy (by using the phrase: “may agree to waive the deadline”), this does not relieve that body – in the process of reaching a decision – from

<sup>11</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Cracow of March 9, 2021, file no. I SA/Kr 696/20.

<sup>12</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of July 12, 2018, file no. I GSK 2313/18.

<sup>13</sup> See: R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, p. 138.

<sup>14</sup> I GSK 1592/21; Also, see: The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of January 17, 2019, file no. III SA/Wr 571/18 and the Judgment of the Supreme Administrative Court of June 19, 2019, I GSK 613/19; <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, accessed on October 20, 2022.

taking into account the totality of the factual circumstances that could support a decision favorable to the party.

The above-mentioned judgment of the SAC, which was favorable of a beneficiary of an educational subsidy, is an example of the practical application of the right to a trial expressed in Article 45 (1) of the Constitution of the Republic of Poland,<sup>15</sup> which provides that “*everyone shall have the right to a fair and public hearing of his or her case without undue delay by a competent, independent, impartial, and independent court.*” It should be stated that this is another protective provision for the non-public units of the system of education in the process of application for (claiming of) educational subsidies. However, in the more than 25 years long history of subsidizing the non-public units of the system of education in Poland, these units’ constitutional right to a trial has not always been fully respected, as expressed in the fact that the legislature did not indicate the jurisdiction of courts in such cases. Before discussing the evolution of the jurisprudence of courts in this regard (which will be done later in the paper), it would be appropriate to outline the essence of the constitutional right to a trial, including the specific elements of that right that are relevant to that evolution.

### **3. The constitutional right to a trial in the process of application for public funds for educational tasks**

Considering the process of application for public funds for the performance of educational tasks, the constitutional right to a trial, as expressed in Article 45 (1) of the Constitution, includes three most essential elements that concern:

1. the broad definition of the subject of that right (“everyone”);
2. the broad definition of the object of that right (“hearing of his or her case”); and
3. the indication of a feature of the court that is adjudicating the case (“competent court”).

The first element relates to the designation of the subject of the right to a trial by using the phrase “everyone shall have the right.” According to the case law of the Constitutional Tribunal, the subject of the constitutional right to a trial is “everyone,” i.e. every individual, as well as legal persons under private law,<sup>16</sup> organizational units to which a statute grants legal capacity, and other

<sup>15</sup> The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (Journal of Laws 1997 no. 78, item 483, as amended), hereinafter referred to as Constitution of the Republic of Poland.

<sup>16</sup> The Judgment of the Constitutional Tribunal of June 9, 1998, file no. K 28/97, OTK 1998, no. 4, item 50; The Judgment of the Constitutional Tribunal of October 30, 2012, file no. SK 20/11, OTK-A 2012, no. 9, item. 110.

organizational units operating in the sphere of private law, if the legislature has granted them the ability to acquire rights fit to obtain judicial protection.<sup>17</sup> The above-mentioned general definition of the scope of the subjective right to a trial is important in the case of the assertion of the right to an educational subsidy, which under the AFET has been granted to entities with different legal status and character. This is because they are both non-public kindergartens, schools, and establishments, and legal persons that are not units of local government and natural persons running public kindergartens, schools, and establishments.

As for the second aforementioned element of the right to a trial, it should be noted that the object of that right has also been defined broadly by the legislature. The general definition of the term “case” as used in Article 45 (1) of the Constitution is also uniformly and consistently indicated by the Constitutional Tribunal<sup>18</sup> and by the doctrine of the constitutional law. The literature emphasizes the lack of restriction of the term “case” to specific areas of legal relations. As P. Sarnecki points out, the lack of specification in the above constitutional provision of the situations in which an individual could involve the court in his or her case implies the presumption that such an involvement is allowed in any situation, according to his or her free judgment. Therefore, in the article in question, the term “case” includes both “disputes” in which a court “settlement” (adjudication) takes place and “seeking legal protection” where such protection is possibly “provided.”<sup>19</sup> It is also noted that – in contrast with Article 6 (1) of the ECHR<sup>20</sup> – the protection arising from Article 45 (1) of the Constitution of the Republic of Poland is not limited to the adjudication concerning rights of a civil nature and the attribution of criminal liability.<sup>21</sup> The above broad understanding of the term “case” as applied to the constitutional right to a trial means that all cases related to public funds transferred for the performance of educational tasks, including cases related to the so-called educational subsidy relationship, are subject to judicial protection.

The third above-mentioned element of the constitutional right to a trial related to the funding of educational is treated differently in practice. In the case of public funding of educational tasks, both in the educational subvention

<sup>17</sup> P. Sarnecki, [in:] L. Garlicki, M. Zubik, eds., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, vol. 2, 2nd ed., Warszawa 2016, Art. 45.

<sup>18</sup> The Judgments of the Constitutional Tribunal of: June 9, 1998, file no. K 28/97, OTK 1998, no. 4, item 50; November 8, 2001, file no. P 6/01, OTK 2001, no. 8, item 248; October 18, 2011, file no. SK 39/09, OTK-A 2011, no. 8, item 84; June 29, 2010, file no. P 28/09, OTK-A 2010, no. 5, item. 52

<sup>19</sup> P. Sarnecki, *op. cit.* Also, see: The Judgment of the Constitutional Tribunal of November 6, 2012, file no. K 21/11.

<sup>20</sup> The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, held in Rome on November 4, 1950 (the Journal of Laws 1993 no. 61, item 284, as amended).

<sup>21</sup> M. Safjan, L. Bosek (eds.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.

relation (occurring between the state as the transferor of the education part of the general subvention and the LGU as the recipient of that education part) and in the educational subsidy relation, there are still doubts about the jurisdiction of courts (civil or administrative) over the resolution of cases related to the application for (claiming of) these funds by units entitled to receive them.

However, as the Constitutional Tribunal has pointed out: “the right to have a case heard by a court means, among other things, that the competence of courts should be formed in such a way that there is always some court that has jurisdiction to hear a case involving the freedoms and rights of an individual. (...) It is therefore necessary to specify in the applicable legislation which court has jurisdiction to hear the case. In light of the above, the legislation defining the court’s jurisdiction does not so much establish order, but rather serves as a guarantee. Of course, such a formation of the nature of this legislation arises from the constitutional right to be tried by a court of competent jurisdiction. We must not overlook the fact that the right to be tried by a court of competent jurisdiction is supposed to be a guarantee of proper adjudication of a case and a fair ruling. (...) The judicial review of a given category of cases should be entrusted to the court that is best equipped to adjudicate it – whether by virtue of its specialization or its place in the structure of the system of justice. (...) The Constitution mandates that the jurisdiction of individual courts be shaped in such a way that the type of cases they handle is appropriate to the procedure used.”<sup>22</sup>

The principle of citizens’ access to a court to enable them to defend their interests before an independent body guided exclusively by the law in force in the state is one of the fundamental tenets of a democratic law-abiding state.<sup>23</sup> The right to a trial consists, in particular, of the right of access to a court (the right to start a procedure), the right to an appropriate form of the procedure (in accordance with the requirements of fairness and openness), and the right to a court judgment (the right to obtain a binding decision).<sup>24</sup> The literature further indicates that the constitutionally guaranteed right of a citizen to a trial also means the right to a properly staffed and impartial court,<sup>25</sup> that is, in general, the right to a court of competent jurisdiction, which is particularly applicable in the area discussed herein, i.e. the application for public funds for the performance of educational tasks.

<sup>22</sup> See: The Judgment of the CT of October 17, 2000, file no. SK 5/99, OTK ZU no. 7/2000, item 254; and the Ruling of the CT of July 6, 2004, file no. Ts 59/03, OTK ZU no. 3/B/2004, item 176.

<sup>23</sup> The Ruling of the CT of April 8, 1997, file ref. K 14/96, OTK ZU No. 2/1997, item 16.

<sup>24</sup> The Judgment of the Constitutional Tribunal of June 9, 1998, file ref. K 28/97, OTK ZU no. 4/1998, item 50.

<sup>25</sup> J. Kosonoga, *Nienależyta obsada sądu jako przesłanka uchylecia orzeczenia*, “Białostockie Studia Prawnicze,” vol. 23, no. 1, p. 64; see also: A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, pp. 124ff.



#### 4. The evolution of the dispute concerning the jurisdiction of courts over the educational subvention and subsidy funds

In the area of funding of educational tasks, due to the aforementioned decentralization of the performance of these tasks, we can distinguish categories of legal relations:

1. a subvention legal relationship: the state – a unit of the local government and
2. a subsidy legal relationship: a unit of the local government – a non-public unit of the system of education.

In both of these categories of relations, there are doubts about the jurisdiction of courts to resolve cases related to the rights of the beneficiaries of the above-mentioned funds (whether subvention or subsidy). Whether in the literature or in case law, there is a dispute over the legal nature of the subvention relationship between the state and the local government, and consequently – a dispute over the jurisdiction of courts in this regard. There are two different positions expressed in this regard in the case law of the Supreme Administrative and the Supreme Court. The main theses of them are summarized below.

<b>Public-law/administrative-law nature of the subvention relationship – jurisdiction of administrative courts</b>
<p>Both the determination of the value of the various parts of a subvention and their transfer take the form of material and technical actions. In fact, the value of a subvention is determined in a kind of automatic way, being derived at first from the state budget statute for individual years, and independently also as a consequence of the determination of all the premises shaping the size of its individual components, which are defined in detail by the provisions of the statute. Thus, since the “transfer of a subvention” does not require the issuance of a decision or ruling, and at the same time it is indisputably an action carried out by the public administration, it must be considered to be an act relating to the assertion of an entitlement arising from the provisions of law. (...) Although the case law broadly admits the judicial path, it does so only with regard to cases where the plaintiff bases his or her claim on legal events that may be the source of civil-law relations. On the other hand, a subvention is not a private-law receivable included in the property of a local government, but an instrument for the implementation of the distribution of budget funds, which is clear even from the systematics of the Act on commune-level local government. Therefore, legal events in this regard cannot be the source of civil-law relations. (Resolution of a panel of 7 judges of the Supreme Administrative Court in Warsaw of July 2, 2001, FPS 1/01.)</p>

**The civil-law nature of the subvention relationship –  
the jurisdiction of common courts of law**

Since the legislature, in the provisions of Article 27 of the Act of November 26, 1998 on public finances (Journal of Laws no. 155, item 1014, as amended), which is a special law, maintained the previous regulation stipulating that if a commune has a claim against the State Treasury for payment of an amount representing the subvention allocated to it, placed in the state budget on its expenditure side, then the provisions of the Code of Civil Procedure should be applied to the case concerning the fulfillment of such a claim of the commune. A case involving a claim by a commune against the State Treasury for payment of an amount representing the subsidy allocated to it, placed in the state budget on its expenditure side, is a civil case in the formal sense, for the adjudication of which the legislator established the courts referred to in Article 2 (1) of the Code of Civil Procedure. (Ruling of the Supreme Court of August 11, 1999, I CKN 414/99.

The essence of the dispute over the legal nature of the subvention relationship between the state and an LGU is also illustrated by the course of the court proceedings in the case cited above, considered by the Supreme Court when issuing ruling no. I CKN 414/99, which, despite being issued quite far in the past, is useful with reference to the contemporary state of the legislation. A commune sought from the State Treasury the payment of an amount constituting the subsidy needed for the maintenance of elementary schools in 1996, before a civil court. The commune based its claim on, among other things, the then-current status of the general subvention for LGUs as an exception to the principle of the non-claim nature of expenses included in the Budget Act (Article 13 (2) of the Act of January 5, 1991 – Budget Law<sup>26</sup>). The commune argued that the Minister of Finance (MS) should provide it with funds that would allow it to maintain elementary schools, since the running of elementary schools was communes' own, so the respondent (MF) did not distribute subsidies at its own discretion and thus did not exercise authoritative powers, which would only be justified in the case of commissioned tasks. However, the civil courts of the two instances that considered this lawsuit for payment decided otherwise and issued rulings rejecting the commune's claim on the grounds of inadmissibility of judicial proceedings. Both the court of the first instance and the Court of Appeals in Warsaw stated in their rulings that "the case for payment of an amount constituting the difference between the amount of expenses incurred

<sup>26</sup> The Journal of Laws 1993 no. 72, item 344, as amended. The currently effective Article 51 of the APF no longer contains the aforementioned exception to the principle of the non-claim nature of expenditures included in the budget act, which does not mean that the general subvention for LGUs has lost its nature of a claim. If an LGU does not receive a general subvention, the legal basis for claiming it is Article 167 (2) of the Constitution of the Republic of Poland, in conjunction with Article 3 (1)(2) and Article 7 of the Act of November 13, 2003 on the revenues of local government units (consolidated text: the Journal of Laws 2021, item 1672, as amended).

by the commune and the subvention transferred to it is not a civil case, since the relationship between the State Treasury and the commune is not a civil-law relationship of equal subjects, and the Minister of Finance, in distributing the subvention, exercises authoritative powers. According to the Court of Appeals, the legal relationship between the State and the commune, regarding the transfer of the educational subvention, is an administrative-law relationship, and only in this procedure can claims regarding the amount of the subvention be asserted. Therefore, since the claim filed in the case is not a civil-law claim, judicial proceedings in this case are ruled out.” However, the Supreme Court issued a different ruling in this case and adopted a clear position on the civil-law nature of the subvention relationship.

It follows from the reasoning of the Supreme Court presented above that the position confirming the civil-law nature of the subvention relationship between the state and an LGU could be based primarily on the then-applicable exclusion of the general subvention to an LGU from the principle of the non-claim nature of expenditures included in the budget act. However, this exemption is not provided for in the current APF, which supports the acceptance of the position expressed in the above resolution of a panel of 7 judges of the SAC in Warsaw of July 2, 2001 (FPS 1/01) on the administrative-law nature of this relationship and the jurisdiction of administrative courts to resolve disputes in this regard.<sup>27</sup>

The guarantee to an LGU of the protection of the competent court in cases concerning the transfer of the educational part of the general subvention from the state budget is important insofar, as the right to compensate the general subvention does not apply to that part. This is because, in accordance with Article 37 (4) of the Act on the revenue of LGUs,<sup>28</sup> if false data has been submitted to the database of the educational information system (EIS) referred to in the Act of April 15, 2011 on the educational information system,<sup>29</sup> and the local or regional government unit has received the education part of the general subvention in an amount lower than the amount due, the unit is not entitled to an increase in the education part of the general subvention referred to in Article 33 (1) (2) of the ARLGU. The above-mentioned rule applies in a kind of automatic way, regardless of the reasons for which the LRGU submitted false data to the EIS database. For example, improper qualification by the school of several students with certificates stating their need for special education, which does not correspond to the content of the certificate, results in the calculation of a too low part of the general subvention concerning education for the year by

<sup>27</sup> Similarly: P. Pest, *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2018, p. 26.

<sup>28</sup> The Act of November 13, 2003 on the revenues of the local government units (consolidated text: The Journal of Laws of 2021, item 1672, as amended), hereinafter referred to as ARLGU.

<sup>29</sup> Consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 868.

assigning a lower weight (P2) instead of a higher weight (P5) to those students. As pointed out by the Voivodeship Administrative Court in Warsaw, the provisions of Article 37 (4) of the ARLGU apply to this case. "Therefore, when determining the the part of the general subvention concerning education due to a local government unit, adjustments to the data resulting in an increase in this part of the subvention may not be taken into account."<sup>30</sup>

Similar doubts about the court jurisdiction arise with regard to the other legal relationship mentioned earlier, particularly when a non-public unit of the system of education asserts its rights under this relationship. In terms of subsidies provided from the budget of an LGU (including educational subsidies) there is a dual legal regime concerning the legal remedies for the parties to the subsidy relationship. This is because in a situation where the body granting the subsidy (the executive body of an LGU) issues a decision on the return of the subsidy on the basis of Articles 251-252 of the APF, there is no doubt (in light of Articles 60-61 of the APF) that the appropriate appeal procedure is the administrative-law one, i.e. an appeal to the local government appeals board (LGAB), and then the administrative court procedure – a complaint against the LGAB's decision to a Voivodeship Administrative Court.<sup>31</sup> The aforementioned administrative procedure for seeking repayment of subsidies applies even if a subsidy agreement is concluded (which, according to Article 250 of the APF, is mandatory when granting provided subsidy). However, if objections regarding the amount of the subsidy provided are raised by the other party to the subsidy relationship, i.e. the beneficiary of the subsidy (e.g., a non-public school or establishment), the law does not indicate legal remedies and the type of court procedure for them, and the attempts of the beneficiaries of subsidies to complain about subsidy-related actions carried out by the body granting the subsidy to an administrative court quite often end in decisions dismissing the complaints for the lack of justified grounds (Article 184 of the Act on proceedings before administrative courts<sup>32</sup>)

<sup>30</sup> See: The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of November 5, 2019, V SA/Wa 1844/18; <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, (20.10.2022).

<sup>31</sup> The Complaints against the decisions of the LGAB in cases that involve decisions concerning the repayment of educational subsidies (issued by the executive body of an LGU, e.g., due to the receipt of an excessive amount) are often considered by a voivodeship administrative court, as a result of which the court determines the correctness of the calculation of the subsidy by either accepting or dismissing the complaint. See, for example, judgments dismissing the complaint: Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Cracow of February 19, 2013, I SA/Kr 1955/12; the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of February 13, 2013, I SA/Bk 6/13; and judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gdańsk of August 6, 2013, I SA/Gd 617/13; as well as the judgment recognizing the complaint and overturning the appealed decision: The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of February 27, 2013, I SA/Lu 968/12; <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, (20.10.2022).

<sup>32</sup> The Act of August 30, 2002 – Law on proceedings before administrative courts (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 329, as amended), hereinafter referred to as APBAC.

or dismissing them on the grounds that the cases are not within the jurisdiction of the administrative courts (Article 58 (1)(1) of the APBAC).<sup>33</sup> Thus, in the case of non-educational subsidies, beneficiaries of subsidies paid from the budget of LGUs most often include a provision in the agreement that designates a common court as competent to resolve disputes arising in connection with the performance of the agreement and file lawsuits for payment against the LGUs providing the subsidies.

The dispute over the jurisdiction of courts (civil or administrative) in subsidy-related matters has become particularly noticeable in cases that involve the determination of the correct amount and payment of educational subsidies claimed by their beneficiaries (non-public units of the system of education). The doubts formulated in the case law of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court in this regard may be a little surprising, since, after all, the nature of these subsidies is “subjective” (although the Act on the system of education itself does not use the adjective “subjective” and the current AFET does not use it either), and the subsidies are provided solely on the basis of detailed substantive and procedural statutory provisions and of the local resolution on subsidies, which means that an agreement, according to the wording of Article 250 of the APF, should not and cannot be concluded. However, between 2007 and 2015, civil courts dealt with lawsuits filed by non-public units of the system of education against the local governments for the payment of outstanding amounts of subsidies, assuming the judgment of the Supreme Court of January 3, 2007 as the determinant.<sup>34</sup> With this judgment, the Supreme Court changed the previous public-law (“pro-administrative”) line of jurisprudence, which made references to analogous cases and assumed that a lawsuit for payment or supplementation of a subsidy due to non-public schools or establishments (or even a lawsuit for compensation for non-payment or underpayment) is *a limine* that is inadmissible due to the public-law nature of the norms regulating the financial transfers between the State Treasury or LGUs.

However, in the aforementioned 2007 judgment, the Supreme Court stated that the then-applicable provisions of Articles 80 and 90 of the Act on the system of education<sup>35</sup> “provide a sufficient legal basis for a claim for a subsidy due to a

<sup>33</sup> See: The Ruling of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of January 12, 2012, V SA/Wa 2235/11, and, in the same case, Ruling of the SAC of April 11, 2012, II GSK 562/12; <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, (20.10.2022).

<sup>34</sup> The Judgment of the Supreme Court of January 3, 2007, IV CSK 312/06; [https://www.sn.pl/orzecznictwo/sitepages/baza\\_orzeczen.aspx](https://www.sn.pl/orzecznictwo/sitepages/baza_orzeczen.aspx), (21.10.2022).

<sup>35</sup> The Act of September 7, 1991 on the education system (consolidated text: the Journal of Laws of 2021, item 1915, as amended), hereafter referred to as AES. Adequate provisions were introduced in Articles 15-39 of the AFET.

school or kindergarten not run by a local government. (...) The aforementioned provisions clearly and unconditionally define: who is the debtor (the relevant LGU), and who is the creditor (the person running a school or other educational establishment), as well as in what is the amount of the payment and what are the conditions of the subsidy payment” This new position of civil courts on this matter (which accepts the lawsuits of units of the education system that are not run by a local government) has also influenced the case law of administrative courts. Most voivodeship administrative courts dismissed or rejected complaints filed by non-public units of the system of education against the calculation and awarding of educational subsidies,<sup>36</sup> the indirect reason for which was (and still is) the failure of the legislature to regulate the legal form of the calculation and transfer of educational subsidies.

Despite the lack of regulation of the above-mentioned form of transfer of educational subsidies and the lack of grounds for concluding a subsidy agreement, the dispute in the case law as to the legal nature of the calculation, transfer, and awarding of educational subsidies continued for more than 20 years and was resolved only by the amendment of the Act on the system of education adopted in 2016. At that time, new paragraphs (par. 11) were added to Articles 80 and 90 of the AES, which clearly stated that the awarding of an educational subsidy constitutes an act of public administration, as referred to in Article 3 (2) (4) of the APBAC, and is thus subject to review by administrative courts. At present, this norm is contained in Article 47 of the AFET.

## **5. The analysis and evaluation of Article 47 of the Act on the financing of educational tasks in the context of the implementation of the right to a trial**

Pursuant to Article 47 of the AFET, actions taken by the authority providing a subsidy, referred to in Articles 15-21, Article 25, Article 26, Articles 28-32, and Articles 40-41a of the AFET, for the purpose of determination of the amount

<sup>36</sup> See: The Ruling of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of January 12, 2012, V SA/Wa 2235/11; The Ruling of the SAC of April 11, 2012, II GSK 562/12. However, in the case law of administrative courts at the time, it was possible to identify rulings that considered a complaint against the calculation and awarding of an educational subsidy and declared it ineffective; see for example: The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of November 9, 2007, I SA/Bk 456/07; the judgment of the SAC of March 24, 2009, II GSK 284/08; the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Cracow of March 13, 2012, III SA/Kr 183/11; the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of September 29, 2011, I SA/Po 392/11; the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gdańsk of June 5, 2013, I SA/Gd 330/13; the rulings of the NSA: of January 14, 2009, II GPS 7/08, ONSAiWSA 2009/3, item 51; of March 27, 2013, II GSK 321/13, II GSK 322/13; and of February 25, 2014, II GSK 304/14.

or transfer of the subsidies referred to in Articles 15-21, Article 25, Article 26, Articles 28-32, and Articles 40-41a of that Act, constitute acts of public administration referred to in Article 3 (2)(4) of the APBAC.

Certainly, the above-mentioned determination by the legislature in 2016 of the administrative-law nature of the determination of the amount or the transfer of educational subsidies, as well as the clear submission of these activities to the jurisprudence of administrative courts, has resulted in the stabilization of the legal situation of non-public units of the system of education. Thus, it also made their constitutional right to a trial by a competent court more realistic. The normative-obligatory nature of educational subsidies is an argument in support of the “pro-administrative” line of the existing jurisprudence in this area, although it has some negative qualities for the beneficiaries of these subsidies, e.g., due to the lack of concrete information in judgments issued by administrative courts on the amounts of subsidies owed to the beneficiaries, which makes it much more difficult to enforce the payment of such amounts by the relevant LGUs. This is because administrative courts only carry out cassation proceedings on the legality of an act or action of public administration bodies. On the other hand, however, the administrative procedure is considered far better “adapted” (adequate) to protect the rights of individuals than a trial before a common court, as it provides the individual with a certain basic “package of guarantees.” Once the administrative procedure has been exhausted, one can seek protection in courts by initiating proceedings before a two-instance administrative court. In addition, both administrative proceedings and administrative court proceedings are far less costly and are usually completed much more quickly than proceedings before a court of law.<sup>37</sup>

Since 2016, administrative courts have considered cases involving complaints by non-public units of the system of education regarding the actions of executive bodies of LGUs on the determination of the amount or transfer of educational subsidies and have determined the effectiveness or ineffectiveness of these actions. However, one of the recent judgments of the SAC of June 30, 2020<sup>38</sup> revealed a certain loophole in the above provision of Article 47 of the AFET. In that judgment, the SAC stated that since Article 47 of the AFET does not mention Article 34 (1) of the AFET, the activity consisting of the mere payment of subsidy money does not fall within the jurisdiction of administrative courts. “In the Court’s opinion, an action in the form of payment of a too small amount of a subsidy, made on the basis of Article 34 (1) of the AFET, does not fall within the scope of any of the regulations listed in Article 47 of the AFET.” It should

<sup>37</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009, pp. 317-326.

<sup>38</sup> I GSK 629/20.



be noted, however, that Article 34 (1) of the AFET only stipulates the principle of timely and monthly payment of a part of the educational subsidy (which is an annual subsidy). According to this provision, educational subsidies are transferred to the bank account of a non-public unit of the education system in 12 parts by the last day of each month, except that the parts for January and December are transferred by January 20 and December 15 of the budget year, respectively. Thus, it should be concluded that the above judgment of the SAC was issued to the detriment of the complainant (a non-public unit of the education system) solely due to the erroneous indication in the complaint of the provision of the AFET defining the objective scope of the activity of “determination of the amount or transfer of an educational subsidy.” The subsidizing authority in this case determines the value of the subsidy not on the basis of Article 34 (1) of the AFET, but on the basis of the relevant so-called subsidy title specified in Articles 15-21, 25, 26, 28-32, and 40-41a of the AFET. However, also in this case, the SAC should have classified the act of paying the subsidy as an “act of transferring an educational subsidy,” as provided for in Article 47 of the AFET, and should have upheld the complaint.

## **6. The Protection of the right to receive funds for additional educational tasks related to the refugee crisis**

Special circumstances related to the right to apply for public funds for educational tasks arose in the current year (2022) in connection with the refugee crisis caused by Russia’s invasion of Ukraine. The doubts in this regard concern the funding of the education of Ukrainian students and children in Polish schools and kindergartens, particularly non-public ones, and involve two basic issues, namely:

1. whether the educational subsidy due for a student from Ukraine receiving education in a non-public unit of the system of education is the same as the subsidy for a Polish student; and
2. whether a non-public unit of the system of education is entitled to receive additional funds for Ukrainian students from the increased reserve of the educational part of the general subvention and from the Assistance Fund, and if so, in what legal form those funds should be transferred to that unit.

With regard to the first one of the above questions, it should be stated that in the AFET, the legislature does not differentiate the right to a subsidy due per student depending on his or her nationality. Consequently, the educational subsidy for a student from Ukraine is transferred and accounted for on the same terms as for children who are Polish citizens, since the provisions of the above-mentioned act do not introduce separate rules for accounting for subsidies for students of Polish

schools of other nationalities, including those who are the citizens of Ukraine. An analogous position regarding this issue was expressed by the Ministry of Education and Science in a clarification dated April 27, 2022, by stating that “For students and pupils coming from Ukraine - as for other pupils in kindergartens and students in schools and educational institutions run by persons other than local government units – subsidies should be provided as before on the basis of the Act of October 27, 2017 on the funding educational tasks.”<sup>39</sup> Accordingly, for students who are citizens of Ukraine, whose stay in the territory of the Republic of Poland is recognized as legal under Article 2 (1) of the Act of March 13, 2022 on assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict in the territory of that state,<sup>40</sup> all types of schools are entitled to a subsidy, with the exception of elementary schools for adults, general secondary schools for adults, level 2 vocational schools, and post-secondary schools run by legal entities that are not units of the local government and by natural persons, which exception is established in Article 50a of the Assistance Act.

In addition, the Assistance Act, in Article 50 (1) provided for two additional sources of “support to units of the local government for the implementation of additional educational tasks related to the education, upbringing, and care of children and students who are citizens of Ukraine, whose residence in the territory of the Republic of Poland is recognized as legal under Article 2 (1) of the above-mentioned act.” These sources are funds from the increase in the reserve of the educational part of the general subvention and funds from the Assistance Fund. As indicated by the Ministry of Education and Science in the above-mentioned clarifications, “the detailed scope of the tasks funded with the money received is to be decided by the individual local governments,” whereby the scope of these tasks should meet the purpose of the transfer and the spending of the money in question, as indicated by the legislature. At the same time, the Ministry of Finance indicated that the funds transferred to non-public units of the system of education should be accounted for “in the amount of the subsidy transferred to the school/establishment operated by an entity other than the local government from the budget of the LGU,” i.e. based on the method of accounting for subsidies specified locally in the resolution of the decision-making body adopted pursuant to Article 38 of the AFET. In addition, money from the Assistance Fund should be used for “all expenses related to the operation of schools/educational establishments that remain in connection with additional educational tasks concerning children from Ukraine. (...) The distribution of

---

<sup>39</sup> Source: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/wyjasnienia-dotyczace-srodkow-z-funduszu-pomocy-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-dodatkowe-zadania-oswiatowe>, (14.10. 2022).

<sup>40</sup> The Journal of Laws 2022, item 583, as amended, hereinafter referred to as the Assistance Act.

the money to educational units is also not important, but rather the use of the money within a local government unit.”<sup>41</sup>

Once again, however, the legislature did not specify the legal form of the transfer of the above-mentioned earmarked funds to non-public units of the education system, as well as the right to apply for these funds, which is protected by administrative courts. Taking into account the case law to date, which, based on the statutory definition of a subsidy given in Article 126 of the APF, granted the right to receive a subsidy only in a situation where the legal provision used the term “subsidy,”<sup>42</sup> also in this case it should be assumed that an LGU may not grant a targeted subsidy to a non-public unit of the education system for the implementation of the above-mentioned additional educational tasks. However, the new paragraph concerning spending from the state budget or the budget of an LGU, introduced as a result of the refugee crisis, namely § 234 stating that “Earmarked subsidy for an entity outside the public finance sector for funding or subsidizing current tasks related to assistance to citizens of Ukraine,” as well as the interpretative position of the doctrine in this regard,<sup>43</sup> indicate that the form of an earmarked would be legally permissible in this case.

## 7. Conclusions and comments *de lege ferenda*

The analysis of the issues related to applying for public funds for the implementation of educational tasks, carried out in this paper, indicates that the most important issue in this area is the jurisdiction of the courts in cases related to the generally named process of application for and claiming for those funds. It should be emphasized, however, that the primary reason for the existence of doubts about the jurisdiction of courts in cases arising in the course of the process of subsidizing non-public units of the system of education is the fact that the provisions of the aforementioned AFET do not specify the legal form (decision, order, agreement, or act of the executive body of the LGU) of the calculation of the rate per student, and then of the determination of the amount and transfer of the educational subsidy from the budget of the LGU to the beneficiaries. Thus, the current state of the law suggests that the process of granting educational subsidies rules out, in a way, the administrative path, since the statutory provisions do provide for its beginning (the submission

41 Source: <https://www.gov.pl/web/finanse/wyjasnienia-dotyczace-srodkow-z-funduszu-pomocy-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-dodatkowe-zadania-oswiatowe>, (14.10.2022).

42 See for example: the Judgment of the SAC of November 24, 2016, II GSK 954/15; the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of April 16, 2014, I SA/Bk 110/14.

43 A. Ostrowska, *Samorządowe...*, pp. 62-67.

by a non-governmental unit educational unit of information on the number of students, called by the legislature an application for a subsidy), but do not provide for the form in which it should end (the way of settling the matter, i.e. the form of the determination of the amount and the transfer of the subsidy to the beneficiary).

Although there are rulings of the SAC recognizing that actions taken by an administrative body prior to the conclusion of an agreement for financial support from public funds (e.g., a tender procedure) are administrative actions<sup>44</sup>, no statute providing for the granting of a subsidy (support, subsidy, etc.) from the budgets of LGUs explicitly regulates this issue. Thus, an important recommendation *de lege ferenda* to the legislature is the statutory clarification of the legal form of the determination of the amount and the transfer of educational subsidies to non-public units of the system of education. In the case of these subsidies, the above recommendation is of particular importance, since the entitlement to receive subsidies arises *ex lege*, while a subsidy agreement is not and cannot be concluded in this case.

The above-mentioned statement is also important due to the fact that the obligation set forth in the AFET to subsidize non-public schools, kindergartens, and establishments from the budgets of communes and districts is established in the constitution. Article 70 (3) of the Constitution provides that: *“Parents have the freedom to choose schools other than public schools for their children. Citizens and institutions have the right to establish elementary, secondary, and higher education schools and educational institutions. The conditions for the establishment and operation of non-public schools and the participation of public authorities in their financing, as well as the principles of pedagogical supervision of schools and educational institutions, shall be specified in a statute.”* The statute in question is the AFET, which establishes the group of public kindergartens, schools, and educational establishments run by legal persons other than units of the local government, as well as non-public ones with the rights of public schools, which are granted the right to receive subsidies from the budgets of the relevant units of the local government.

---

<sup>44</sup> See for example: The Judgment of the SAC of September 9, 2005, II GSK 116/05. Another important ruling on the rights of entities applying for public funds (made in favor of NGOs participating in an open tender for the performance of a public task) is the judgment of the CT of December 15, 2020, SK 12/20; <https://otkzu.trybunal.gov.pl/2021/A/2>, accessed on October 20, 2022. In this judgment, the Constitutional Tribunal stated that: “Article 3 (2) (4) of the Act of August 30, 2002 – Law on proceedings before administrative courts (the Journal of Laws of 2019, item 2325), understood in such a way that it does not cover decisions of public authorities in open tender procedures for the implementation of public tasks, organized in accordance with the provisions of the Act of April 24, 2003 on public benefit activity and volunteerism (the Journal of Laws of 2020, item 1057), is inconsistent with Article 45 (1) of the Constitution of the Republic of Poland.”

Similarly, with regard to the right of LGUs to the educational part of the general subvention, the recommendation *de lege ferenda* also concerns the indication by the legislator of the jurisdiction of courts in the assertion by LGUs of their right to receive the subvention. However, due to the inherent equality of the parties to the subvention relationship (which is based on the provisions of the Constitution of the Republic of Poland), this lack of jurisdiction of courts in relation to claims involving the subvention does not have such negative consequences as in the case of non-public units of the system of education.

## Bibliography

### Legal acts

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.) [The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (The Journal of Laws 1997 no. 78, item 483, as amended)].
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284, z późn. zm.) [The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, November 4, 1950 (The Journal of Laws 1993 no. 61, item 284, as amended)].
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz.U. 1993 nr 72, poz. 344, z późn. zm.) [Act of January 5, 1991. – Budget Law (The Journal of Laws 1993 no. 72, item 344, as amended)].
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1915, z późn. zm.) [Act of September 7, 1991 on the Educational System (consolidated text: The Journal of Laws 2021, item 1915, as amended)].
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2003 nr 15, poz. 148, z późn.zm.) [Act of November 26, 1998 on Public Finances (consolidated text: The Journal of Laws 2003 no. 15, item 148, as amended)].
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022, poz. 329, z późn.zm.) [Act of August 30, 2002. Law on Proceedings Before Administrative Courts (consolidated text: The Journal of Laws 2022, item 329, as amended)].
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2020 r. poz. 1057) [Act of April 24, 2003 on Public Benefit Activity and Voluntary Work (The Journal of Laws 2020, item 1057)].
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1672, z późn. zm.) [Act of November 13, 2003, on Revenues of Local Government Units (consolidated text: The Journal of Laws 2021, item 1672, as amended)].

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2082, z późn. zm.) [Act of October 27, 2017 on the Financing of Educational Tasks (consolidated text: The Journal of Laws 2022, item 2082, as amended)].

Ustawa z dnia 13 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022, poz. 583 z późn. zm.) [Act of March 13, 2022 on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of Ukraine (The Journal of Laws 2022, item 583, as amended)].

### **Case law of the Constitutional Tribunal and of the Supreme Court**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1998 r., syg. K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50 [The Judgment of the Constitutional Tribunal of June 9, 1998, file no. K 28/97, OTK 1998, no. 4, item 50].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2000 r., syg. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 [The Judgment of the Constitutional Tribunal of October 17, 2000, file no. SK 5/99, OTK ZU no. 7/2000, item 254].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2001 r., syg. P 6/01, OTK 2001, nr 8, poz. 248 [The Judgment of the Constitutional Tribunal of November, 8 2001, file no. P 6/01, OTK 2001, no. 8, item 248].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2010 r., syg. P 28/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 52 [The Judgment of the Constitutional Tribunal of June 29, 2010, file no. P 28/09, OTK-A 2010, no. 5, item 52].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2011 r., syg. SK 39/09, OTK-A 2011, nr 8, poz. 84 [The Judgment of the Constitutional Tribunal of October 18, 2011, file no. SK 39/09, OTK-A 2011, no. 8, item 84].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r., syg. SK 20/11, OTK-A 2012, nr 9, poz. 110 [The Judgment of the Constitutional Tribunal of October, 18 2011, file no. SK 39/09, OTK-A 2011, no. 8, item 84].

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1997 r., syg. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16 [The Judgment of the Constitutional Tribunal of April 8, 1997, file no. K 14/96, OTK ZU no. 2/1997, item 16].

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 lipca 2004 r., syg. Ts 59/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 176 [The Order of the Constitutional Tribunal of July 6, 2004, file no. Ts 59/03, OTK ZU No 3/B/2004, item 176].

Wyrok Sądu Najwyższego z 3 stycznia 2007 r., syg. IV CSK 312/06; <https://www.sn.pl/orzecznictwo> [The Judgment of the Supreme Court of January 3, 2007, file no. IV CSK 312/06; <https://www.sn.pl/orzecznictwo>].

### **Case law of administrative courts**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 marca 2009 r., syg. II GSK 284/08 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of March 24, 2009, file no. II GSK 284/08].

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2016 r., syg. II GSK 954/15 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of November 24, 2016, file no. II GSK 954/15].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lipca 2018 r., syg. I GSK 2313/18 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of July 12, 2018, file no. I GSK 2313/18].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2019 r., syg. I GSK 613/19 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of June 19, 2019, file no. I GSK 613/19].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 czerwca 2020 r. syg. I GSK 629/20 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of June 30, 2019, file no. I GSK 629/20].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2022 r. syg. I GSK 1592/21 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of June 24, 2022, file no. I GSK 1592/21].
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 2009 r., syg. II GPS 7/08 [The Order of the Supreme Administrative Court of January 14, 2009, file no. II GPS 7/08].
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2012 r., syg. II GSK 562/12 [The Order of the Supreme Administrative Court of April 11, 2012, file no. II GSK 562/12].
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 marca 2013 r., syg. II GSK 321/13 [The Order of the Supreme Administrative Court of March 27, 2012, file no. II GSK 321/13].
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 lutego 2014 r., syg. II GSK 304/14 [The Order of the Supreme Administrative Court of February 25, 2014, file no. II GSK 304/14].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 września 2011 r., syg. I SA/Po 392/11 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznan of September 29, 2011, file no. I SA/Po 392/11].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 marca 2012 r., syg. III SA/Kr 183/11 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Cracow of March 13, 2012, file no. III SA/Kr 183/11].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 13 lutego 2013 r., syg. I SA/Bk 6/13 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bialystok of February, 13 2013, file no. I SA/Bk 6/13].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 19 lutego 2013 r., syg. I SA/Kr 1955/12 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Cracow of February 19, 2013, file no. I SA/Kr 1955/12].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 27 lutego 2013 r., syg. I SA/Lu 968/12 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of February 27, 2013, file no. I SA/Lu 968/12].



- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 czerwca 2013 r., syg. I SA/Gd 330/13 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gdansk of June 5, 2013, file no. I SA/Gd 330/13].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 sierpnia 2013 r., syg. I SA/Gd 617/13 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gdansk of August 6, 2013, file no. I SA/Gd 617/13].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 16 kwietnia 2014 r., syg. I SA/Bk 110/14 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bialystok of April 16, 2014, file no. I SA/Bk 110/14].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2019 r., syg. III SA/Wr 571/18 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of January 17, 2019, file no. III SA/Wr 571/18].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 listopada 2019 r., syg. V SA/Wa 1844/18 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of November 5, 2019, file no. V SA/Wa 1844/18].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 kwietnia 2021 r., syg. VIII SA/Wa 240/21 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of April, 15 2021, file no. VIII SA/Wa 240/21].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 9 marca 2021 r., syg. I SA/Kr 696/20 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kraków of March 9, 2021, file no. I SA/Kr 696/20].
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 stycznia 2012 r., syg. V SA/Wa 2235/11 [The Order of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of January 12, 2012, file no. V SA/Wa 2235/11].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 9 listopada 2007 r., syg. I SA/Bk 456/07 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bialystok of November 9, 2007, file no. I SA/Bk 456/07].

## Literature

- Bogusławski A., *Oświata i kultura w wydatkach samorządów powiatowych* [Education and Culture in the Expenditures of County Governments], „Samorząd” [“Local Government”] 1931/42.
- Ciałkowski R., *Gospodarka budżetowa organów lokalnych w Polsce (1918-1990)* [Budgetary Management of Local Authorities in Poland (1918-1990)], Katowice 1991.
- Garlicki L., Zubik M. (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II* [The Constitution of the Republic of Poland. Commentary. Volume II], 2nd edition, Warszawa 2016.
- Kosonoga J., *Nienależyta obsada sądu jako przesłanka uchylecia orzeczenia* [An Improperly Selected Court as Grounds for Reversing a Judgment], „Białostockie Studia Prawnicze” [“Bialystok Legal Studies”] 2018, vol. 23, no. 1.
- Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [The Constitutional Principle of the Right to Court in the Light of the Case law of the Constitutional Tribunal], Łódź 2006.

- Ostrowska A., *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego* [*The Local Government Subsidy Law. Subsidies as Expenditures of Local Government Units*], Warszawa 2018.
- Pest P., *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego* [*The Legal Construction of the General Subvention in the Polish Legal Regulations of Income of Local Government Units*], Wrocław 2018.
- Safjan M., Bosek L. (ed.), *Komentarz do art. 1-86* [*Commentary on Articles 1-86*], [in:] *Konstytucja RP. Tom I* [*The Constitution of the Republic of Poland. Volume I*], Warszawa 2016.
- Salachna J.M. (ed.), *Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa – projektowanie, wykonywanie, sprawozdawczość* [*Local Government Budget and Multiannual Financial Forecast – Design, Implementation, Reporting*], Gdańsk 2014.
- Sarnecki P., [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II* [*The Constitution of the Republic of Poland. Commentary. Volume II*], 2nd edition, ed. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Trykozko R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego* [*The Public Finance Act. Commentary for Local Government Units*], Warszawa 2007.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym* [*The Public Law Forms of Administration of a Bilateral Nature*], Warszawa 2009.
- Zawadzki A.W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939* [*Local Government Finances 1918–1939*], Warszawa 1971.

### Websites

- Edukacja w II Rzeczypospolitej [Education in the Second Polish Republic]; <https://niepodlegla.gov.pl/o-niepodleglej/edukacja-w-ii-rzeczypospolitej>
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2022 r. [The Report on the Activities of the Regional Chambers of Auditors and Budget Execution by Local Authorities in 2022], Warszawa 2023; <https://rio.gov.pl/153/24/sprawozdanie-krrio-za-2022-rok.html>
- Środki z Funduszu Pomocy dla jednostek samorządu terytorialnego na dodatkowe zadania oświatowe, Ministerstwo Finansów; <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/wyjasnienia-dotyczace-srodkow-z-funduszu-pomocy-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-dodatkowe-zadania-oswiatowe>

**SUMMARY****The Right to a Trial When Applying for Public Funds  
for Educational Tasks in the Light of the Evolution  
of the Case Law of Administrative Courts**

The paper presents an analysis of the evolution of the case law of administrative courts in cases involving the determination of the amount and the transfer, from budgets of units of local governments, of educational subsidies to non-public units of the system of education (non-public kindergartens, schools, and establishments) and in cases concerning the educational part of the general subvention received by units of the local and regional government from the state budget. The range of cases indicated above demonstrates an important legal issue that is still in need of a clear resolution, which is the jurisdiction of courts over acts and actions taken by the public administration other than administrative decisions or rulings. The dispute concerning the jurisdiction over the determination and transfer of subsidies to education, which started with dispute over the legal nature (civil or administrative law) of the relationship arising from the subsidies to education, continued in Poland for more than 20 years and was only brought to an end by the 2016 amendment to the Act on the system of education. In contrast, the analogous dispute concerning jurisdiction of courts in cases involving the determination of the value and transfer of the educational part of the general subvention to local government units actually remains unresolved to this day. Given the above, the analysis of the case law presented in the paper was carried out in the light of the constitutional right to a trial and the statutory right to carry out publicly funded tasks. The analysis resulted in formulating a conclusion *de lege ferenda*, the consideration of which would lead to the real and effective exercise of the above rights by the bodies that run public or non-public units of the education system, as well as by local government units themselves.

**Piotr Pietrasz**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: p.pietrasz@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0003-0471-5110

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.07

## **Charakter postępowania dowodowego uregulowanego w art. 106 § 3 p.p.s.a.**

### **ABSTRAKT**

Celem referatu było ustalenie aktualnego charakteru postępowania dowodowego prowadzonego przez sąd administracyjny na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Dokonując wykładni tego przepisu należy mieć na uwadze swoiste rozszerzenie się pojęcia „kontrola”, którą posługuje się Konstytucja RP w art. 184. Spostrzeżenie to nawiązuje do wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej, w ramach kontroli decyzji oraz postanowień administracyjnych, co nastąpiło w 2015 r. Zaznaczyć należy jednak, że jednocześnie nie dokonano jakiegokolwiek zmiany art. 106 § 3 p.p.s.a. W literaturze zdecydowana większość autorów nie łączy wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej z jakąkolwiek modyfikacją wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a. W artykule podjęto natomiast próbę wykazania, że kontrola, zawierająca również możliwość orzekania o istocie sprawy administracyjnej, zmodyfikowała charakter postępowania dowodowego prowadzonego przez sądy administracyjne na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Materiał badawczy wykorzystany w realizacji założonego celu stanowiły m.in. najnowsze pozycje literatury dotyczącej analizowanej problematyki (od 2016 r.) oraz najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. Zadbano o to, ażeby rozważania na temat wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a. dokonywać w oparciu o stanowiska autorów zaprezentowane po 2015 r., w którym dokonano zmian legislacyjnych związanych z wyposażeniem sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej.

### The Nature of the Evidence Procedure Regulated in Article 106 § 3 p.p.s.a.

The aim of the paper was to determine the current nature of the evidentiary proceedings conducted by the administrative court on the basis of Article 106 § 3 p.p.s.a. When interpreting this provision, we should bear in mind the peculiar expansion of the notion of "control", which is used by the Constitution of the Republic of Poland in Article 184. This observation refers to equipping the administrative courts with the competence to rule on the essence of an administrative case, as a part of the control of administrative decisions and orders, which took place in 2015. It should be noted, however, that at the same time there was no modification of Article 106 § 3 p.p.s.a.. In the literature, the vast majority of Authors do not connect equipping the administrative courts with the competence to rule on the essence of an administrative case with any modification of the interpretation of Article 106 § 3 p.p.s.a. Instead, the paper attempts to show that the control, which also includes the possibility to rule on the essence of the administrative case, has modified the nature of the evidence proceedings conducted by administrative courts on the basis of Article 106 § 3 p.p.s.a. The research material used in the implementation of the set objective was constituted, inter alia, by the latest literature on the analysed issue (as of 2016) and the latest case law of administrative courts in this respect. The considerations on the interpretation of Article 106 § 3 p.p.s.a. were attentively drawn on the basis of the authors' positions presented after 2015, in which the authors introduced the legislative changes related to equipping administrative courts with the competence to rule on the merits of an administrative case.

**Słowa kluczowe:** postępowanie sądownoadministracyjne, postępowanie dowodowe, wyrok sądu administracyjnego

**Key words:** administrative court proceedings, evidence procedure, administrative court judgment

### Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a.<sup>1</sup> sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Do postępowania dowodowego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 106 § 5 p.p.s.a.).

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022, poz. 329, ze zm. – dalej: p.p.s.a.).

Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym odbywa się zasadniczo w dwóch płaszczyznach.

Pierwsza płaszczyzna wiąże się z postępowaniem dowodowym opartym na materiale dowodowym zgromadzonym w toku postępowania administracyjnego przez organ administracyjny składającym się na tzw. akta administracyjne. W tym zakresie sąd administracyjny dokonuje oceny przeprowadzenia przez organ administracyjny postępowania dowodowego, počawszy od zgodności z prawem przeprowadzenia poszczególnych czynności dowodowych, a kończąc na ocenie zgromadzonego materiału dowodowego. W odniesieniu do ustaleń organu administracyjnego w zakresie stanu faktycznego sprawy administracyjnej sąd administracyjny musi przeprowadzić swego rodzaju symulację takiego procesu. Do przeprowadzenia takiej symulacji niezbędne jest swoiste „wejście w skórę” organu administracyjnego. Sąd administracyjny powinien zatem zapoznać się z wszystkimi dowodami zgromadzonymi w postępowaniu administracyjnym, a następnie ocenić przeprowadzenie tych dowodów oraz efekty swobodnej oceny tych dowodów dokonanej przez organ administracyjny<sup>2</sup>.

Druga płaszczyzna postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym wiąże się natomiast z bezpośrednim przeprowadzeniem czynności dowodowych przez ten sąd<sup>3</sup>. Zakres postępowania dowodowego prowadzonego bezpośrednio przez sąd reguluje powołany na wstępie art. 106 § 3 p.p.s.a. Oznacza to, że jedynym rodzajem dowodu, który może przeprowadzić sąd administracyjny, jest dowód z dokumentu. Postępowanie dowodowe prowadzone bezpośrednio przez sąd administracyjny może być zatem prowadzone w bardzo ograniczonym zakresie.

W literaturze przedstawiono stanowisko, zgodnie z którym konsekwencją wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do rozstrzygania o istocie sprawy administracyjnej jest obowiązek sądu dążenia do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, czemu może służyć m.in. przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a.<sup>4</sup>. Podzielając w pełni to stanowisko zasadne wydaje się dokonanie dalszej analizy regulacji kształtujących procedurę sądownoadministracyjną w celu ustalenia aktualnego charakteru postępowania dowodowego prowadzonego przez sąd administracyjny na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Taki też jest cel artykułu.

<sup>2</sup> Zob. P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, s. 433 i n.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 439.

<sup>4</sup> R. Lewicka, *Zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 411.

## Wykładnia art. 106 § 3 p.p.s.a. w najnowszym piśmiennictwie i judykaturze

Od początku funkcjonowania w Polsce dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w nauce zasadnie przyjęto, że zakres postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, którego podstawę stanowi art. 106 § 3 p.p.s.a. jest determinowany podstawową funkcją tego postępowania, tj. oceną z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego w określonym stanie faktycznym związanej z kasacyjną formułą wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym i w konsekwencji dokonywanie przez ten sąd ustaleń faktycznych jest dopuszczalne w zakresie uzasadnionym celami postępowania sądowoadministracyjnego i powinno umożliwiać sądowi dokonywanie ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji<sup>5</sup>. Celem przeprowadzenia dowodu z dokumentu przed sądem administracyjnym nie jest dokonywanie ustaleń faktycznych, inaczej mówiąc: ustaleń dowodowych, dotyczących danej sprawy. Sąd, umieszczając w uzasadnieniu orzeczenia wiążące zalecenia, nie wydaje bowiem orzeczenia zawierającego merytoryczne rozstrzygnięcie badanej sprawy administracyjnej, podatkowej czy celnej<sup>6</sup>.

Zaprezentowane powyżej cechy postępowania dowodowego, prowadzonego na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a., znajdują akceptację w najnowszych opracowaniach. Podkreśla się zatem, że celem tego postępowania nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły stan faktyczny zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie – czy prawidłowo zastosowały przepis prawa materialnego do poczynionych ustaleń<sup>7</sup>. Sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń faktycznych, które służyłyby merytorycznemu rozstrzyga-

5 Zob. K. Sobieralski, *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8, s. 51.

6 Zob. A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009/2, s. 44.

7 Zob. np. M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Złasińska, *Komentarz do art. 106*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, 639 i n.; A. Krawczyk, *Rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 181; D. Grzegorzczak, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 354; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 324. Zob. J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 223.; W. Piątek, *Ustrój oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kasacjami*, red. R. Hauser, A. Skoczyła, Warszawa 2017, s. 445.



niu sprawy<sup>8</sup>. Stanowiska powyższe znajdują akceptację również w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>9</sup>.

### Artykuł 106 § 3 p.p.s.a. a nowe kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych

Dokonując interpretacji art. 106 § 3 p.p.s.a. nie można, jak się wydaje, tracić z pola widzenia zmian wprowadzonych w ustawie regulującej przebieg postępowania sądownoadministracyjnego w zakresie kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych związanych z orzekaniem o istocie sprawy administracyjnej<sup>10</sup>. W następstwie nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>11</sup>, które weszły w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r. sądy administracyjne, w ramach kontroli decyzji oraz postanowień administracyjnych, uzyskały kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej<sup>12</sup>. Dodać należy, że ze zmianami w tym zakresie nie wiązały się jakiegokolwiek zmiany w regulacji postępowania dowodowego, w tym art. 106 § 3 p.p.s.a.

Powyższe spostrzeżenie *prima facie* prowadzi do wniosku, że zakres postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym nie uległ rozszerzeniu nawet w przypadkach, gdy sąd ten korzysta z uprawnień do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej co do istoty, a zatem z uprawnień do merytorycznego orzekania o sprawie administracyjnej. Tak ograniczony zakres postępowania dowodowego powoduje, że sąd administracyjny może skorzystać z wymienionych uprawnień tylko w przypadku, gdy działania organu administracyjnego dotyczące ustalenia

<sup>8</sup> Zob. np. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 324.

<sup>9</sup> Zob. np. wyroki NSA: z 30 listopada 2022 r., II GSK 1141/19; z 23 listopada 2022 r., III OSK 4027/21; z 21 września 2022, III FSK 3706/21; z 6 września 2022 r., III OSK 1584/21; z 3 sierpnia 2022 r., I OSK 1617/19; z 11 maja 2022 r., II GSK 88/19.

<sup>10</sup> Na temat orzekania przez sądy administracyjne o istocie sprawy administracyjnej (czyli tzw. merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne) zob. szerzej: R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2, s. 23 i n.; Z. Kmieciak, *Efektywność ochrony udzielanej przez sądy administracyjne*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys wykładu*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2015, s. 321; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 393; J.P. Tarno, *Uprawnienia orzecznicze sądu o charakterze dyscyplinującym i represyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 357 i n.; W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej*, t. 10: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 55 i n.; W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 19 i n.

<sup>11</sup> Dz.U. 2015, poz. 658.

<sup>12</sup> Zob. na ten temat szerzej: J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1-2, s. 23 i n.

stanu faktycznego w sprawie administracyjnej nie naruszają przepisów prawa. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w przepisach prawa. Przykładowo należy wskazać, że zgodnie z art. 145a § 1 p.p.s.a. sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a., czyli uchylenia zaskarżonej decyzji lub postanowienia z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, lub art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., czyli stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części. Ponadto takie rozstrzygnięcie jest możliwe, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy. Zastosowanie zatem przez sąd administracyjny art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a., czyli uchylenie zaskarżonej decyzji lub postanowienia z powodu naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, lub art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., czyli uchylenie zaskarżonej decyzji lub postanowienia z powodu innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, stanowi przeszkodę do zastosowania art. 145a p.p.s.a.

W tym miejscu należy postawić kluczowe pytanie, czy zmiany w przepisach ustawy regulującej przebieg postępowania sądownoadministracyjnego związane z wyposażeniem sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej nie powinny jednak wywołać określonych skutków w interpretacji art. 106 p.p.s.a.?

Z art. 184 Konstytucji RP<sup>13</sup> wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Aktualnie nie budzi już wątpliwości, że w stosunkowo szerokim katalogu rozstrzygnięć sądu administracyjnego, o różnorodnym charakterze prawnym i skutkach prawnych, obok kompetencji kasacyjnych należy dostrzec również kompetencje rozstrzygania o istocie sprawy administracyjnej. Działalność kontrolna sądu administracyjnego ma zatem swoisty charakter.

Ze spostrzeżeniem tym koresponduje stanowisko, że użycie w art. 184 Konstytucji RP pojęcia „kontroli” nie przesądza charakteru kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych i nie wyklucza możliwości wydania przez sąd w ramach sprawowanej kontroli orzeczenia merytorycznego<sup>14</sup>. Kontrola, o której mowa w art. 184 Konstytucji RP ma znaczenie swoiste i zupełnie dobrze może

<sup>13</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, ze zm. – dalej: Konstytucja RP).

<sup>14</sup> Z. Kmiecik, *Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne...*, s. 51.

mieścić w swojej treści także możliwość władczego wkraczania oraz korygowania zachowania podmiotu kontrolowanego<sup>15</sup>. W tym przypadku władcza ingerencja sądu administracyjnego w działalność organów administracji publicznej może być zatem utożsamiana z szeroko rozumianą „kontrolą”, w ramach której znajdują się działania władcze sądu zarówno o charakterze kasacyjnym jak również merytorycznym.

W tym miejscu przypomnieć wypada, że postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym podporządkowane jest celowi realizowanej przez ów podmiot kontroli, który związany jest z oceną z punktu widzenia zgodności z prawem procesu konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego w określonym stanie faktycznym. Chociaż nie zmienił się cel tej kontroli to, jak się wydaje, nie można tracić z punktu widzenia, że w ramach tej kontroli mieści się również rozstrzygnięcie o istocie sprawy administracyjnej. W aktualnym stanie prawnym nie mamy już do czynienia z wyłącznie kasacyjną formułą wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne. Formuła ta została bowiem zmodyfikowana i wzbogacona o orzeczenia merytoryczne zastępujące organy administracyjne.

Moim zdaniem, postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym podporządkowane powinno być nie tylko celowi realizowanej przez ów podmiot kontroli powiązanej z kasacyjną formułą wymiaru sprawiedliwości. Innym wyznacznikiem tego postępowania jest bowiem charakter prawny kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, wśród których są również kompetencje orzekania o istocie sprawy administracyjnej pośrednio lub bezpośrednio przez sąd administracyjny. W przewidzianych prawem sytuacjach sąd administracyjny realizuje bowiem cel kontroli nie ograniczając się wyłącznie do rozstrzygnięcia o charakterze kasacyjnym lecz narzuca swoje rozstrzygnięcie organowi administracyjnemu (art. 145a § 1 p.p.s.a.), a nawet go zastępuje (art. 145a § 3 i art. 145 § 3 p.p.s.a.).

### **Weryfikacja wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a.**

Moim zdaniem, wyposażenie sądu administracyjnego w kompetencje do merytorycznego orzekania w sprawie administracyjnej modyfikuje perspektywę procesu interpretacji art. 106 § 3 p.p.s.a. w ramach wykładni systemowej.

Dokonując wykładni postanowień art. 106 § 3 p.p.s.a. w pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym sąd może przeprowadzić wyłącznie dowody uzupełniające z dokumentów. Również modyfikacji nie uległ

<sup>15</sup> M. Szydło, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 1633), Warszawa, dnia 21 października 2013 r.

warunek zawarty na końcu art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym możliwe jest przeprowadzenie dowodu, jeżeli nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

W przedstawionym powyżej zakresie kompetencje sądu administracyjnego związane z orzekaniem o istocie sprawy administracyjnej nie modyfikują zakresu postępowania dowodowego dopuszczając jedynie dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli ich przeprowadzenie nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

Użycie w art. 106 § 3 p.p.s.a. słowa „może” oznacza, moim zdaniem, że dopuszczenie dowodu z dokumentu, jeżeli przyczyni się do szybkiego i pełnego wyjaśnienia sprawy, jest nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem sądu. Jest to bowiem wyraz ogólnej dyrektywy we wszystkich procedurach funkcjonujących w naszym systemie prawnym, że poznanie prawdy jest podstawową przesłanką wydania prawidłowego rozstrzygnięcia<sup>16</sup>. Ponadto zasadne jest przyjęcie, że dla rzeczywistej realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu nieodzowne jest występowanie po stronie sądu obowiązku przeprowadzenia dowodu uzupełniającego, jeżeli przyczyni się to do szybkiego i pełnego wyjaśnienia sprawy, a bez tego dokumentu rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości nie jest możliwe<sup>17</sup>.

Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku ustalenie znaczenia użytego w art. 106 § 3 p.p.s.a. zwrotu „jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości”. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest zatem obwarowane przesłanką niezbędności w wyjaśnieniu wątpliwości. Chociaż ustawodawca nie wyjaśnia o jakiego rodzaju wątpliwości tu chodzi należy przyjąć, że wątpliwości te dotyczą przede wszystkim ustalenia stanu faktycznego przez organ administracyjny. Dokonując wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a., mając jednocześnie na uwadze przesłanki, od których spełnienia uzależnione jest wydanie wyroku rozstrzygającego o istocie sprawy administracyjnej, moim zdaniem, straciło aktualność stanowisko, zgodnie z którym sąd administracyjny nie przeprowadza postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, nie może dokonywać ustaleń w celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a przeprowadzane dowody nie mogą zmierzać do usuwania istotnych wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, czy wręcz do jego ustalania zamiast organu administracyjnego. Jeżeli natomiast zachodzi potrzeba dokonania ustaleń, które mają służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu, sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego, które organ ten powinien uzupełnić<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> H. Dolecki, *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 95 i n.

<sup>17</sup> R. Lewicka, op. cit., s. 408 i n.

<sup>18</sup> Zob. wyrok NSA z 7.02.2001 r., V SA 671/00, LEX nr 50129.

W obowiązującym stanie prawnym na gruncie art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd administracyjny ma możliwość przeprowadzenia postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy dokonania ustalenia w celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a przeprowadzane dowody mogą zmierzać do usuwania istotnych wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, czy też wręcz do jego ustalania zamiast organu administracyjnego. Skoro bowiem postępowanie dowodowe ma być podporządkowane celowi realizowanej przez sąd kontroli to należy uwzględnić nowy, zmodyfikowany charakter tej kontroli, który jeżeli chodzi o kontrolę stosowania prawa i wydawania decyzji oraz postanowień administracyjnych, nie ogranicza się wyłącznie do kasacyjnego modelu orzekania przez sądy administracyjne, ale uwzględnia również elementy orzekania o istocie sprawy administracyjnej.

Warto również zwrócić uwagę, że skoro w zakresie kompetencji orzeczniczych sąd administracyjny może w ściśle określonych przypadkach zastępować organy administracyjne, to niezasadne wydaje się odmówienie temu sądowi możliwości zastąpienia organu administracyjnego na etapie ustalania stanu faktycznego sprawy administracyjnej, oczywiście w wąskim zakresie wyznaczonym postanowieniami art. 106 § 3 p.p.s.a. Dodać należy, że w przepisach postępowania sądownoadministracyjnego mamy do czynienia z zależnością polegającą na tym, że od prawidłowego ustalenia stanu faktycznego w sprawie (w tym również przez sąd administracyjny na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a.) uwarunkowane jest wydanie wyroku rozstrzygającego sprawę administracyjną co do istoty.

## Podsumowanie

Wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej, co nastąpiło w 2015 r., wymusza, moim zdaniem, weryfikację powszechnie akceptowanego stanowiska dotyczącego art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny nie przeprowadza postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, nie może dokonywać ustaleń w celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a przeprowadzane dowody nie mogą zmierzać do usuwania istotnych wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, czy wręcz do jego ustalania zamiast organu administracyjnego.

Dokonując wykładni art. 106 § 3 p.p.s.a. należy mieć na uwadze swoiste rozszerzenie się pojęcia „kontrola”, którą posługuje się Konstytucja RP w art. 184. W konsekwencji uzasadniony jest wniosek, że tak rozumiana kontrola zawierając również możliwość orzekania o istocie sprawy administracyjnej zmodyfikowała charakter postępowania dowodowego prowadzonego na podstawie wymienionego przepisu prawa.

Dlatego też ze względu na kompetencje sądu do orzekania o istocie sprawy administracyjnej sąd ten, w zakresie wyznaczonym przez art. 106 § 3 p.p.s.a., przeprowadza dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Zaznaczyć jednak należy, że w takim zakresie prowadzi postępowanie dowodowe, którego celem jest w ramach weryfikacji legalności wydanych przez organy administracji aktów również ustalenie stanu faktycznego przez te organy. Takie postępowanie może bowiem przyczynić się do wyeliminowania wątpliwości w zakresie stanu faktycznego sprawy administracyjnej i umożliwić sądowi administracyjnemu wydanie rozstrzygnięcia o istocie sprawy administracyjnej. Zaprezentowana w artykule wykładnia art. 106 § 3 p.p.s.a. ma również charakter prokonstytucyjny, gdyż udrażniając postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym (nawet w tak wąskim zakresie) przyczynia się (choć trochę) do udroźnienia drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw wspierając tym samym realizację postanowień art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

## Bibliografia

- Chlebny J., Piątek W., *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1–2.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Dolecki H., *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.
- Grzegorzczak D., *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018.
- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 2.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Zalaśńska K., *Komentarz do art. 106*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Kmieciak Z., *Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys wykładu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2015.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Krawczyk A., *Rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.



- Lewicka R., *Zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi*, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.
- Piątek W., *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1.
- Piątek W., *Ustrój oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne z kasusami*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2017.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020.
- Sobieralski K., *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8.
- Szydło M., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 1633), Warszawa, dnia 21 października 2013 r.
- Tarno J.P., *Uprawnienia orzecznicze sądu o charakterze dyscyplinującym i represyjnym*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.

## STRESZCZENIE

### Charakter postępowania dowodowego uregulowanego w art. 106 § 3 p.p.s.a.

Celem referatu było ustalenie aktualnego charakteru postępowania dowodowego prowadzonego przez sąd administracyjny na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Dokonując wykładni tego przepisu należy mieć na uwadze swoiste rozszerzenie się pojęcia „kontrola”, którą posługuje się Konstytucja RP w art. 184. Spostrzeżenie to nawiązuje do wyposażenia sądów administracyjnych w kompetencje do orzekania o istocie sprawy administracyjnej, w ramach kontroli decyzji oraz postanowień administracyjnych, co nastąpiło w 2015 r. Zaznaczyć należy jednak, że jednocześnie nie dokonano jakiegokolwiek zmiany art. 106 § 3 p.p.s.a. W referacie podjęto próbę wykazania, że kontrola, zawierająca również możliwość orzekania o istocie sprawy administracyjnej, zmodyfikowała charakter postępowania dowodowego prowadzonego przez sądy administracyjne na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. Należy zwrócić uwagę na to, że postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym podporządkowane powinno być nie tylko celowi realizowanej przez ów podmiot kontroli powiązanej z kasacyjną formułą wymiaru sprawiedliwości. Innym wyznacz-



nikiem tego postępowania jest bowiem charakter prawny kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, wśród których są również kompetencje orzekania o istocie sprawy administracyjnej pośrednio lub bezpośrednio przez sąd administracyjny. W przewidzianych prawem sytuacjach sąd administracyjny realizuje bowiem cel kontroli nie ograniczając się wyłącznie do rozstrzygnięcia o charakterze kasacyjnym lecz narzuca swoje rozstrzygnięcie organowi administracyjnemu. W konsekwencji zasady jest wniosek, zgodnie z którym w obowiązującym stanie prawnym, zdaniem autora, na gruncie art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd administracyjny ma możliwość przeprowadzenia postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy i dokonywania ustaleń w celu merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a przeprowadzane dowody mogą zmierzać do usuwania istotnych wątpliwości dotyczących stanu faktycznego, czy też wręcz do jego ustalania zamiast organu administracyjnego. Zaprezentowana w artykule wykładnia art. 106 § 3 p.p.s.a. ma również charakter prokonstytucyjny, gdyż udrażniając postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym (nawet w tak wąskim zakresie) przyczynia się (choć trochę) do udroźnienia drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw wspierając tym samym realizację postanowień art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ponadto udrażniając postępowanie dowodowe, udrażnia jednocześnie prawo do sądu wynikające z art. 45 Konstytucji RP.

#### SUMMARY

##### **The Nature of the Evidence Procedure Regulated in Article 106 § 3 p.p.s.a.**

The purpose of the paper was to determine the current nature of the evidentiary proceedings conducted by the administrative court under Article 106 § 3 p.p.s.a. When interpreting this provision, one should bear in mind the peculiar expansion of the notion of 'control' used by the Constitution of the Republic of Poland in Article 184. This observation refers to equipping the administrative courts with the competence to rule on the essence of an administrative case, under control of administrative decisions and orders, which took place in 2015. It should be noted, however, that at the same time no change was made to Article 106 § 3 p.p.s.a. The paper attempts to show that the control, which also includes the possibility to rule on the essence of the administrative case, modified the nature of the evidentiary proceedings conducted by administrative courts under Article 106 § 3 p.p.s.a. Furthermore, the evidentiary proceedings before the administrative court should be subordinated not only to the purpose of the control carried out by this entity related to the cassation formula of cassation justice. Indeed, another determinant of these proceedings is the legal nature of the adjudicatory competences of the administrative courts, which

include the competences of deciding the essence of the administrative case directly or indirectly by the administrative court. Indeed, in the situations envisaged by the law, the administrative court fulfils the aim of control not limiting itself to a cassation decision only, but imposes its decision on the administrative body. Consequently, the conclusion that, in the author's opinion, in the current state of law, under Article 106 § 3 p.p.s.a., the administrative court has the possibility to conduct evidence proceedings aiming at establishing the actual factual state of the case and making findings in order to resolve the case substantively, and the conducted evidence may aim at removing substantial doubts concerning the factual state, or even at establishing it instead of the administrative body, is a principle. The interpretation of Article 106 § 3 p.p.s.a. presented in the article is also pro-constitutional in character, because by making the proceedings before the administrative court more efficient (even to such a narrow scope), it contributes (at least a little) to making the judicial path of pursuing infringed rights more efficient, thus supporting the implementation of Article 77, paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Poland, according to which a law may not close the judicial path of pursuing infringed freedoms or rights to anyone. Moreover, by facilitating the proceedings, it also facilitates the right to be adjudicated by a court, which results from Article 45 of the Constitution of the Republic of Poland.



**Sebastian Czechowicz**

Uniwersytet Łódzki

(University of Lodz, Poland)

e-mail: [sebastianczechowicz.official@gmail.com](mailto:sebastianczechowicz.official@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-1770-1941

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.08

## **The Administrative Court System in the Face of Non-Vaccination of Children. Challenges and Prospects for the (Still) Emerging Line of Jurisprudence**

### **ABSTRACT**

In recent years, there has been a heated public debate about mandatory vaccination of children. The COVID-19 pandemic further underscored the importance of vaccination and the desirability of vaccination for the protection of public health and the health (as well as life) of the individual. Nevertheless, the rise in activity and popularity of anti-vaccination movements has clearly contributed to the upward trend in the number of non-vaccinated children that we have seen since 2010. Statutory representatives of children who oppose their mandatory vaccination cite a variety of reasons, taking advantage of the imperfect legal system. The fines imposed to compel mandatory vaccination, as well as the conduct of administrative enforcement proceedings in this regard, are often challenged in administrative courts. It is of great importance that administrative courts are increasingly referring to the constitutionally protected values, as well as to the axiological justifications for the functioning obligation to vaccinate children. Given the nature of the obligation, this seems understandable, but nevertheless somewhat intrusive into the constitutional sphere, which is reserved for the Constitutional Tribunal. The purpose of the paper is to reconstruct the formation of the line of jurisprudence of administrative courts in cases involving the mandatory vaccination of children. The course of discussion will lead to a full analysis of the grounds of the grounds for the cited judgments and their consistency with the emerging line of jurisprudence on the issue. Particular attention was paid to the references made by the adjudicating panels to the legally protected

values of an individual and universal nature. For this purpose the Author used the historical-legal method and the method of analysis of court jurisprudence.

**Key words:** legal interest, mandatory vaccination, public health, administrative courts, health

## Introduction

Administrative law affects the daily life of every citizen to the greatest extent. It regulates the citizen's ability to act in the society and the relationship between the citizen and the state authorities in various ways, and also shapes the catalog of the citizen's public-life rights and obligations. As it is aptly pointed out in the literature, the administrative court system is the 'bonding link' for the proper functioning of administrative law.<sup>1</sup> The administrative court system is therefore closely correlated with the essence of administrative law and with the review of proper administration. Since the public administration has been given sovereign powers over citizens, the establishment and functioning of the administrative court system should be considered a step toward protecting the citizen from possible abuses. The control exercised by the administrative court system is also intended to give an answer to citizens and state bodies as to whether the functioning of certain institutions of administrative law is working properly.

The establishment and development of Poland's administrative court system over the years demonstrates the consolidation of the democratic law-abiding state. This was especially needed in the last century, when public administration had a much broader range of sovereign powers. The administration used to be called a "punitive administration."<sup>2</sup> The administrative court system in the second half of the twentieth century became increasingly distinct from the general justice system.<sup>3</sup> We should recall the Act of January 31, 1980 on the Supreme Administrative Court,<sup>4</sup> under which the Supreme Administrative Court, with its headquarters in Warsaw, was established, along with its branches. According to Article 2a of that act, the Supreme Administrative Court's competence involved the adoption of resolutions resolving legal questions on issues that raise serious doubt in particular cases, presented in the form of legal questions by local government appeals boards. However, with

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warsaw 2020, p. 9.

<sup>2</sup> For more information, see: D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004.

<sup>3</sup> For more information, see: Z. Janowicz, *Sądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1991, no. 3, pp. 1-3.

<sup>4</sup> The Journal of Laws 1980 no. 4, item 8.

the enactment of the Act of July 25, 2002 on the organization of administrative courts, a certain breakthrough has taken place in the formation and division of the justice system in Poland. The literature emphasizes that at that time a certain important stage of the discussion on the final shape of the bodies of judicial review of administration ended.<sup>5</sup> This also represented a certain uniqueness of these courts, because they did not decide cases *in meriti*, but constituted, in a way, another administration body overseeing the legality and correctness of the exercise of sovereign powers by the public administration.

The legal creation of the administrative court system led to its rapid development and, consequently, to its well-established position. Nowadays, it is difficult not to acknowledge the essential role of the administrative court system in the shaping of the proper functioning of public administration. Over the years, the administrative court system has repeatedly dealt with cases of fundamental importance. This is because many legal obligations are of momentous social significance. One of them is compulsory vaccination of children, which has been a significant social problem for many years.

The operation of mandatory vaccination of children is based on administrative law. It follows that the courts competent to hear cases arising from the above-mentioned provisions are administrative courts. This is because, according to Article 1 (1) (1) of the Act of July 25, 2002 – Law on the organization of administrative courts,<sup>6</sup> administrative courts administer justice by controlling the activities of public administration and resolving disputes related to competence and jurisdiction between bodies of local and regional government units and local government appeals boards, as well as between those bodies and government administration bodies. However, it should be noted that the sanctions for refusal to undergo mandatory vaccination are contained in Article 115 of the Code of Misdemeanors.<sup>7</sup>

The jurisprudence of administrative courts concerns many aspects of the operation of mandatory vaccination of children in Poland. First and foremost, it focuses on adjudicating cases concerning the legal nature of the obligation to vaccinate, but also the legitimacy of imposing administrative fines. Administrative courts have also addressed the problem of the competence of public administration to supervise the proper implementation of mandatory vaccination. Interestingly, there are rulings in which the constitutional test of proportionality is explicitly made when “weighing” the legal interest that are in conflict in the performance of the obligation mentioned in the title.

---

5 D. Malec, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, “Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2004, vol. 1, pp. 281-295.

6 Consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 329, as amended.

7 The Act of May 20, 1971 – the Code of Misdemeanors (consolidated text: the Journal of Laws 2021, item 2008, as amended).

## 1. The legal aspects of the operation of mandatory vaccination

The obligation of vaccinations is currently regulated by the Act of December 5, 2008 on the prevention and control of infections and infectious diseases in humans (hereinafter: Act).<sup>8</sup> The Act requires certain persons to take vaccinations against certain infectious diseases. In accordance with the regulation of the Minister of Health (hereinafter: Regulation) issued pursuant to the Act,<sup>9</sup> mandatory vaccinations against certain infectious diseases cover children and adolescents up to the age of 19, as well as adults in certain cases.<sup>10</sup> Mandatory vaccination covers a significant number of known infectious diseases.<sup>11</sup> For example, mandatory vaccination against diphtheria must be administered to children and adolescents from the age of 7 weeks to the age of 19, as well as to those having contact with diphtheria patients. Vaccination against tuberculosis, on the other hand, must be administered to children and adolescents from the day of birth until the age of 15.<sup>12</sup>

It should be added that a detailed vaccination schedule is issued by means of an announcement from the Chief Sanitary Inspector. As emphasized by the Supreme Administrative Court, *the determination of a detailed vaccination schedule, subject to medical considerations and epidemiological conditions, is not statutory matter, which justifies preserving in this field regulations adapted to medical needs in the form of an announcement promulgated by a specialized public administration body.*<sup>13</sup> Although the form of the announcement is not specified in the list of sources of generally applicable law, it should be noted that the direct legal basis for mandatory vaccination is found in the Act and the Regulation issued on its basis. In this regard, the reasoning of the Supreme Administrative Court should be accepted, all the more so because issues related

<sup>8</sup> Consolidated text: Journal of Laws 2021, item 2069, as amended.

<sup>9</sup> The Regulation of the Minister of Health of August 18, 2011 on the Compulsory Vaccination (consolidated text: the Journal of Laws 2018, item 753).

<sup>10</sup> The Regulation provides for mandatory hepatitis B vaccination for students of secondary medical schools and medical universities, among other persons. Mandatory vaccination against rabies is administered to persons who come into contact with an animal with rabies or suspected of being infected with the rabies virus, regardless of their age.

<sup>11</sup> According to sec. 2 of the Regulation, the following infectious diseases require mandatory vaccination: diphtheria tuberculosis, invasive infection with *Haemophilus influenzae* type b, invasive infection with *Streptococcus pneumoniae*, whooping cough (pertussis), parotitis (mumps), measles, chickenpox, acute poliomyelitis, rubella, tetanus, hepatitis B, and rabies.

<sup>12</sup> The full list of people obliged to take mandatory vaccination is contained in sec. 3 of the Regulation (subject to sec. 4 and 8 of the Regulation).

<sup>13</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of November 21, 2019, file no. II OSK 43/18, LEX no. 2774685.



to the protection of the population from the spread of infectious diseases should be adapted to possible epidemic threats.<sup>14</sup>

Mandatory vaccination consists of two components: a medical qualifying examination and a vaccination. The two activities are closely related. Indeed, it is impossible to perform a vaccination without at first performing a medical qualifying examination for the person to be vaccinated, because, according to Article 17 (2) of the Act, the performance of a mandatory vaccination must be preceded by a medical qualifying examination to exclude contraindications to the mandatory vaccination.

The legal framework of mandatory vaccination seems clear and consistent at first glance. However, this system has numerous flaws, which are exploited by statutory representatives of children who object to their mandatory vaccination. They also benefit from the lengthy enforcement and judicial-administrative procedure related to the vaccination obligation with the goal of extending the time until the child is vaccinated (until a final administrative court decision is issued). This leads to an increasing trend of evasion of mandatory vaccination of children.<sup>15</sup>

## 2. Mandatory vaccination of children in the legal system

In administrative law, numerous obligations are imposed on obligated entities through administrative decisions. However, the authoritative creation of a citizen's situation by a public administration body does not have to be individual – specific. There are laws that establish certain obligations. This means that those obligations derive directly from the law and there is no need

<sup>14</sup> The literature points to the epidemiological effectiveness of vaccination when mass vaccinations are performed. (see: W. Magdzik, [in:] *Szczepienia ochronne*, eds. B. Dębiec, W. Magdzik, Warszawa 1991, p. 64.) It is extremely important to maintain the so-called herd immunity by constantly maintaining the highest possible vaccination rate against specific infectious diseases (for more information, see: J.T. Marcinkowski, Z. Konopielko, *Szczepienia ochronne*, [in:] *Przewodnik po rozległych obszarach higieny i epidemiologii. Kompendium*, eds. J.T. Marcinkowski, Z. Konopielko, Zielona Góra 2021, p. 135; E. Krawczyk, *Dlaczego się szczepimy? Wirusy, bakterie i epidemie*, Warszawa 2021, pp. 25-26).

<sup>15</sup> The alarming increase in the percentage of non-vaccinated children is presented in the statistics from the National Institute of Public Health – National Institute of Hygiene, Statistics Poland, and the Chief Sanitary Inspector. Comparing 2010 and 2020, the number of non-vaccinated children increased more than 14 times (from 3,437 cases of evasion in 2010 to 50,575 such cases in 2020). See: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/szczepienia-ochronne-dzieci-i-mlodziezy,19,1.html>, (20.06.2022); <https://www.gov.pl/web/gis/raport-stan-sanitarny-kraju>, (20.06.2022); <https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jaka-jest-liczba-uchylen-szczepienobowiazkowych>, (20.06.2022).

to concretize them in the form of an administrative decision. This is because it would be pointless. Following the Supreme Administrative Court, it is appropriate to point out the pertinent statement that *the phrase “derive directly from a provision of the law” contained in Article 3 (1) of the Act on administrative enforcement proceedings must be understood to mean that the law defines all the essential features of a specific obligation, i.e. the entity on whom the obligation is imposed, the circumstances in which it is updated, and its scope. Thus, in such cases the legislator abstains from the introduction of a decision as a legal form of administrative action. In order for the obligation to pay a fine to be enforced, it is necessary to verify that the legal act contains the elements indicated above.*<sup>16</sup>

The obligations arising directly from the provisions of law include mandatory vaccinations. According to Article 17 (1) of the Act, the persons specified in the Regulation are required to be vaccinated against certain infectious diseases. Pursuant to Article 17 (1a) of the Act, persons residing in the territory of the Republic of Poland for less than three months are also exempt from mandatory vaccination, with the exception of post-exposure vaccinations.

Administrative courts have commented on this issue on several occasions and indicated a uniform interpretation of the legal nature of the obligation to get vaccinated. As early as in 2011, the Supreme Administrative Court aptly stated that due to the current shape of the legislation on mandatory vaccination, which gives rise by law to obligations to be vaccinated, the law does not provide a basis for issuing administrative decisions on the subject. It was also pointed out that the Act, *by imposing an obligation by law to undergo mandatory vaccination, does not introduce grounds for the State Sanitary Inspectorate to issue decisions in this regard.*<sup>17</sup> This implies the direct enforceability of the obligation in question.<sup>18</sup> This opinion has been repeatedly recognized in subsequent rulings by administrative courts.<sup>19</sup> These interpretations deserve to be approved, because there is no legal justification for the requirement to issue an administrative decision each time stating the existence of an obligation that follows directly from the provisions of the Act and the Regulation.

<sup>16</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of January 29, 2010, file no. II FSK 1494/08, LEX no. 595803.

<sup>17</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of April 6, 2011, file no. II OSK 32/11, LEX no. 852219.

<sup>18</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of August 1, 2013, file no. II OSK 745/12, LEX no. 1360426.

<sup>19</sup> See for example: the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz of November 4, 2015, file no. II SA/Bd 871/15, LEX no. 1948739; the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of December 20, 2018, file no. II SA/Wa 1631/18, LEX no. 3074848; the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of April 2, 2019, file no. VII SA/Wa 2073/18, LEX no. 3079831.

### 3. Elements of the vaccination obligation – still a current problem

A major problem that has arisen in the practice of application of regulations on mandatory vaccination is the structure of that obligation. According to Article 17 (2 and 3) of the Act, mandatory vaccination consists of two elements: a medical qualifying examination and a vaccination.<sup>20</sup> On more than one occasion, in order to avoid (in their mind) liability for a failure to vaccinate, statutory representatives who opposed mandatory vaccination have refused to allow a child to undergo a medical qualifying examination. This resulted in the inability to vaccinate the child due to the lack of a certificate issued after a medical qualifying examination. Complaints about the fines imposed on statutory representatives of children for failing to submit them to medical qualifying examinations have begun to be filed in administrative courts. According to statutory representatives, this examination is not part of the vaccination obligation.

In its judgment dated June 6, 2017, the Supreme Administrative Court indicated that the qualifying examination is the immanent part of the entire procedure for performing mandatory vaccination. This is because, according to Article 17 (2 and 3) of the Act, a mandatory vaccination must be preceded by a medical qualifying examination to rule out any contraindications to that mandatory vaccination, and a mandatory vaccination may not be performed if 24 hours have elapsed between the medical qualifying examination conducted to rule out any contraindications to the vaccination and that vaccination from the date and time indicated in the certificate of the qualifying examination. This means that the obligation to undergo mandatory vaccination includes not only the obligation to undergo the act of administration of the vaccine itself, but also all the other activities immanently linked to that act, including a qualifying examination.<sup>21</sup> The conclusion of the ruling is that such provisions of the Act and the Ordinance imply the interpretation that the obligation to undergo mandatory vaccination also implies the obligation to undergo a medical qualifying examination to exclude any contraindications to the mandatory vaccination pursuant to Article 17 (2) of the Act. At the same time, it should be emphasized that due to the need for such an examination immediately prior to a vaccination, the vaccination may not be performed in case of a refusal to undergo such an examination. The Supreme Administrative Court has also

<sup>20</sup> The issue of the medical qualifying examination is presented in more detail in: S. Czechowicz, *Lekarskie badanie kwalifikacyjne a realizacja obowiązkowych szczepień ochronnych dzieci w perspektywie odpowiedzialności z art. 115 Kodeksu wykroczeń*, "Zeszyty Prawnicze" 2021, vol. 21, no. 1, pp. 195-214.

<sup>21</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of June 6, 2017, file no. II GSK 2398/15, LEX no. 2347675.

rightly pointed out that an objection to a medical qualifying examination of a child is in fact a refusal to undergo mandatory vaccination.

A similar opinion was expressed by the Regional Administrative Court in Warsaw, which stated that the performance of mandatory vaccination is to be preceded by a medical qualifying examination to exclude any contraindications to mandatory immunization. It follows from Article 17 (3 and 4) of the aforementioned act that the medical qualifying examination immediately precedes a vaccination. At the same time, the content of the aforementioned provisions cannot be interpreted the way as the the plaintiff does, namely, that the qualifying examination and its results regarding possible contraindications are the premise on which the obligation to undergo vaccination depends.<sup>22</sup> In another ruling, the Voivodeship (Provincial) Administrative Court in Warsaw further indicated that it cannot be successfully argued that the obligation to undergo mandatory vaccinations does not apply by pointing to a lack of a qualifying examination that arises solely from the failure to appear at the medical facility.<sup>23</sup> Thus, the medical qualifying examination is an element of the obligation to be vaccinated and not a prerequisite for that obligation. It should be noted that the prerequisites for the obligation to be vaccinated are age, contracted diseases or medical history, as well as contact with an infected person or infected animal.<sup>24</sup>

One must agree with the statement of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw, which equated the failure of a child to undergo a medical qualifying examination with the evasion of the obligation to be vaccinated: *due to the requirement to undergo a medical qualifying examination to exclude any contraindications to mandatory vaccination immediately prior to the vaccination, the refusal to take part in it makes it impossible to perform the vaccination. It is therefore, in essence, a refusal to undergo the mandatory vaccination in the broad*

---

<sup>22</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 18, 2020, file no. VII SA/Wa 2636/19, LEX no. 3078698. Also cf.: the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of June 22, 2018, file no. VII SA/Wa 2734/17, LEX no. 2553306; the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of February 10, 2017, file no. VII SA/Wa 819/16, LEX no. 2252052.

<sup>23</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of June 5, 2019, file no. VII SA/Wa 3100/18, LEX no. 2690434.

<sup>24</sup> The aforementioned Regulation of the Minister of Health on mandatory vaccination contains a catalog of the circumstances that determine the update of the vaccination obligation. The most common circumstance is the turning of a certain age, but there are other prerequisites. For example, the obligation to vaccinate against chickenpox covers children under 12 years of age with immunodeficiency with a high risk of severe disease, with acute lymphoblastic leukemia in remission, infected with HIV, prior to immunosuppressive treatment or chemotherapy, as well as children under 12 years of age from the surroundings of the persons specified in letter (a), who have not been ill with chickenpox, and children up to the age of 12, other than those listed in letters (a) and (b), residing in nursing and care facilities, among others.

sense.<sup>25</sup> This line of jurisprudence continues to apply.<sup>26</sup> In one of the most recent rulings on cases involving mandatory vaccination of children, the Supreme Administrative Court indicated that *a proper interpretation of Article 17 of the Act leads to the conclusion that the medical qualifying examination referred to in Article 17 (2) of the Act is an integral part of the procedure for conducting a mandatory vaccination. This is because this examination is an essential part of vaccination, without which the vaccination cannot be carried out. Its purpose is to determine whether a person's health allows him or her to be vaccinated. Consequently, enforcement of the obligation to be vaccinated also includes enforcement of the obligation to undergo a medical qualifying examination, which is inextricably linked to the child.*<sup>27</sup> The ruling also demonstrates the continuing relevance of the problem related to the correct understanding of the form of the obligation to be vaccinated. The line of jurisprudence in this regard reflects the arguments of statutory representatives who do not vaccinate their children, who file complaints with administrative courts based on similar arguments, despite the relatively clear statutory disposition in this regard.

It should also be emphasized that the implementation of the obligation to be vaccinated through a qualification of a child for vaccination is decided each time by the physician, after the medical qualification examination, *and not by the parent, who, due to his or her beliefs, opposes the vaccination during medically and epidemiologically justified periods.*<sup>28</sup> The cited ruling also addresses the frequent arguments of opponents of vaccination, such as the claims that they are “deprived” of their right to raise their children according to their own beliefs and that their right to personal freedom is restricted. These arguments are, of course, devoid of any legal grounds, but are used quite often.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of September 21, 2018, file no. VII SA/Wa 2874/17, LEX no. 2571952.

<sup>26</sup> This view was upheld, among others, in the Judgment of the Regional Administrative Court in Warsaw dated March 18, 2020, in which it was indicated that *the mere failure to appear for a qualifying examination should be treated as tantamount to a failure to comply with the obligation to undergo mandatory vaccination, providing grounds for administrative enforcement actions and the application of an enforcement measure in the form of a coercive fine.* (see: Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 18, 2020, file no. VII SA/Wa 2411/19, LEX no. 3072321).

<sup>27</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of April 21, 2021, file no. II OSK 1986/18, LEX no. 3195276.

<sup>28</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of April 21, 2021, file no. II OSK 1986/18, LEX no. 3195376.

<sup>29</sup> These arguments were raised, among others, in the citizens' bill aimed to amend the Act on the prevention and control of infections and infectious diseases in humans, which called for the abandonment of mandatory vaccinations in favor of voluntary ones. It was been pointed out that the reason for the bill was that the existing regulations harm the right to privacy and violate the principle of individual autonomy. According to the authors of the bill, mandatory vaccination also violates dignity, as, in their view, *dignity is taken away from both children and adults by forcibly subjecting*

#### 4. The nature of the administrative sanctions imposed in cases of evasion of mandatory vaccination of children

An issue that has repeatedly been resolved in administrative court proceedings is the nature of administrative sanctions imposed in the course of enforcement proceedings conducted after evasion of a mandatory vaccination of a child. One should bear in mind that in addition to administrative-law sanctions, there are also sanctions under the misdemeanors law.<sup>30</sup> The issue concerns the fundamental question of whether or not administrative sanctions are penalties for not vaccinating a child and, as such, end a certain stage of administrative proceedings.

Considering the already established aspects of the operation of mandatory vaccination of children, it should be noted that this is a directly enforceable obligation of a non-monetary nature. Importantly, the Act does not indicate administrative or criminal sanctions for non-vaccination. When mandatory vaccination is evaded, the obligation on the part of the public administration to initiate enforcement proceedings is updated. Thus, it is Article 119 (1) of the Act of June 17, 1966 on enforcement proceedings in administration<sup>31</sup> that specifies the sanctions that can be imposed in the event of evasion of an obligation of a non-monetary nature.<sup>32</sup> This provision stipulates that a coercive fine is imposed when the enforcement concerns the fulfillment by the obligee of an obligation to endure or omit, or the obligation to perform an action, and in particular an action that, due to its nature, cannot be performed by another person for the obligee. There is also a second group of sanctions provided for a failure to vaccinate a child. They are contained in Article 115 of the Code of Misdemeanors (hereinafter: CM). However, these sanctions can be imposed only after the application of administrative enforcement measures, when the subject continues to evade the mandatory vaccination of a child (Article 115 (2) of the CM).

---

*them to the risk of loss of health and life as a result of vaccination.* See: Citizens' bill to amend the Act on the prevention and control of infections and infectious diseases in humans, Parliamentary Print no. 2796.

<sup>30</sup> The issue of the multiplicity of repressive sanctions for non-vaccination is discussed more broadly in: S. Czechowicz, *Problem wielości sankcji represyjnych za nieszczenie dziecka w perspektywie skutecznego wykonania obowiązku szczepień*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2021, vol. 81, no. 1, pp. 37-46. Also, see: R. Kubiak, *Konsekwencje administracyjne i karne stosowane wobec rodziców sprzeciwiających się obowiązkowym szczepieniom ochronnym*, [in:] *Zagadnienia prawa medycznego*, eds. A. Górski, E. Sarnacka, Warsaw 2018, pp. 95-107.

<sup>31</sup> Consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 479, as amended.

<sup>32</sup> The Supreme Administrative Court, among others, has ruled on the possibility of using this provision. See: the Judgment of the Supreme Administrative Court of November 21, 2019, file no. II OSK 3322/17, LEX no. 2774545.



The legal nature of administrative-law sanctions has been commented on in the jurisprudence of administrative courts. In 2016, the Voivodeship Administrative Court in Warsaw stated that an imposed fine does not constitute a penalty, but a form of coercion of the obliged entity to fulfill its obligation.<sup>33</sup> Thus, the penalties for non-vaccination are only a reprimand or a fine of up to PLN 1,500, imposed pursuant to Article 115 of the CM. Therefore, it is unfounded to claim that the sanctions enforced under the Act on enforcement proceedings in administration bear the characteristics of a penalty for not vaccinating a child. They are merely an economic form of coercing the obligated entity to perform an obligation of a legal nature.

## 5. Protection of the public health and the health of a child

The protection of life and health in individual and universal terms is a value that is most protected by law. This is strongly motivated constitutionally, first and foremost by Article 38 of the Constitution of the Republic of Poland,<sup>34</sup> which establishes the right to life. The provision of Article 68 (1) of the Constitution introduces the right to health care. It is understood as both a social right<sup>35</sup> and a subjective right.<sup>36</sup> Importantly, Article 68 (4) of the Constitution imposes an obligation on public authorities to combat epidemic diseases and prevent the negative health effects of environmental degradation. Mandatory vaccination is widely regarded as the most effective method of protection against the spread of infectious diseases. They are considered to play a key role in significantly reducing the incidence of many known infectious diseases.<sup>37</sup>

Administrative courts adjudicating in cases involving mandatory vaccination of children have repeatedly referred to these constitutionally protected values.

33 The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of February 19, 2016, file no. VII SA/Wa 2537/15, LEX no. 2090334.

34 The Journal of Laws of 1997, no. 78, item 483.

35 For more information, see: A. Wołoszyn-Cichocka, *Konstytucyjny obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku przez władze publiczne*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G" 2017, vol. 64, no. 1, pp. 227-228; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warsaw 2012, p. 412.

36 In the jurisprudence of the Constitutional Tribunal, one can find the opinion that Article 68 of the Constitution grants every citizen the right to healthcare, and this right involves the obligation of public authorities to ensure equal access to publicly funded healthcare services. See: Judgment of the Constitutional Tribunal of December 7, 2005, file no. Kp 3/05, LEX no. 181609.

37 See for example: W.S. Zgliczyński, M. Jankowski, J. Pinkas, *Vaccine hesitancy i budowa zaufania do szczepień*, [in:] *Współczesne wyzwania zdrowia publicznego*, ed. J. Pinkas, Warsaw 2021, p. 135; R. Richards-Kortum, *Biomedical Engineering for Global Health*, Cambridge 2009, pp. 186ff; J. Wysocki, H. Czajka, *Szczepienia w pytaniach i odpowiedziach*, 6th ed., Cracow 2018, p. 49.



For example, we can cite the ruling of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw, which clearly stated that *human freedom and the right to decide on one's personal life, protected by the Constitution of the Republic of Poland, are not of an absolute nature and are subject to relevant restrictions for reasons including the protection of health (Article 31 (3) of the Constitution of the Republic of Poland). According to Article 68 (1) of the Constitution, everyone has the right to healthcare and public authorities are obliged to provide special healthcare to children (Article 68 (3) of the Constitution). It requires no in-depth explanation that the obligation to vaccinate a child implements the above duties of the state to the individual and the society in general.*<sup>38</sup> The protection of human life and health from the spread of infectious diseases is of particular importance at the present time. Therefore, it is worth outlining the line of jurisprudence of administrative courts on this manner.

The Voivodeship Administrative Court in Lublin, in its judgment dated April 30, 2015, pointed to a very important aspect of the operation of the obligation to vaccinate children. In the ruling, the court emphasized that the obligation to vaccinate is regulated by law and is closely related to the prevention of the spread of infectious diseases among the people residing in the territory of the Republic of Poland. It was also pointed out that the prevention of epidemic diseases carried out in the form of vaccination is a constitutional obligation of public authorities pursuant to Article 68 (4) of the Constitution.<sup>39</sup> In this dimension, it is the protection of the public health of the society. In the individual dimension, on the other hand, it is the health of the child to be vaccinated. This is an equally important issue, as the legislature has been charged with the obligation to take special care of children's health (Article 68 (3) of the Polish Constitution). The protection of a child's health in the performance of mandatory vaccinations has been commented on by the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski, which indicated that the provision on the requirement to perform a medical qualifying examination imposes a clear obligation on the medical facility to safeguard the child's health.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 21, 2019, file no. VII SA/Wa 2675/18, LEX no. 2657622.

<sup>39</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of April 30, 2015, file no. III SA/Lu 1028/14, LEX no. 1802088.

<sup>40</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of December 14, 2011, file no. II SA/Go 773/11, LEX no. 1152630.

## 6. The welfare of a child and the performance of mandatory vaccinations

Administrative courts have also not shied away from invoking child welfare and the public interest in the enforcement of mandatory vaccinations. The Voivodeship Administrative Court in Warsaw correctly pointed out that it is parents are the ones responsible for the mandatory vaccination of their children, which complies with Article 95 (3) of the Family and Guardianship Code, which stipulates that parental authority should be exercised as the child's welfare and the public interest require. In this vein, the adjudicating panel reached the clearly accurate conclusion that *the protection of a child from contracting an infectious disease that can have serious health consequences for the child and the people in contact with the child is in the interest of the child and in the interest of the society*.<sup>41</sup> It should be noted that the welfare of a child is considered to be a certain complex of values of a tangible and intangible nature, which are necessary to ensure the proper physical and spiritual development of the child.<sup>42</sup> The welfare of a child is linked to the public interest. In addition, it is pointed out that the welfare of a child cannot be considered in isolation from the social interest.<sup>43</sup>

The Voivodeship Administrative Court in Warsaw went even further in its 2020 ruling, where the principle of a democratic law-abiding state was invoked: *in the realities of a democratic law-abiding state, both the welfare of a child and the public interest clearly require that the child's parents use the achievements of modern medicine in a manner that is free from ideological bias, and that they voluntarily allow vaccination of the child, among other things to avoid the use of coercion by state authorities for the performance of this obligation mandated by Article 5(1)(1)(b) of the Act on the prevention and control of infections and infectious diseases in humans, and at the same time to protect the rights of the child*.<sup>44</sup>

The aforementioned rulings indicate a special value of mandatory vaccination in the individual dimension. Administrative courts not only point to the need to protect public health and the health of children, but also consider the performance of mandatory vaccinations to be in the public interest and in accordance with the welfare of children. What deserves recognition is the

<sup>41</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 18, 2020, file no. VII SA/Wa 2636/19, LEX no. 3078698.

<sup>42</sup> W. Stojanowska, *Rozwód a dobro dziecka*, Warsaw 1979, pp. 11-14.

<sup>43</sup> J. Winiarz, *Rodzina w przepisach polskiego prawa*, [in:] *Rodzina i dziecko*, ed. M. Ziemska, Warsaw 1986, p. 460.

<sup>44</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of May 6, 2020, file no. VII SA/Wa 56/20, LEX no. 3078541. Also cf.: Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of June 5, 2019, file no. VII SA/Wa 3100/18, LEX no. 2690434.

fact that the rulings “go beyond” the rigid interpretation of the law and show the social background of the problem, which is the phenomenon of evasion of mandatory vaccination of children.

## 7. The right to consent or refuse to consent to a healthcare service

The conflict between the obligation to have a child vaccinated and the patient’s right to consent or refuse to consent to a health service is very controversial. This problem has often been the basis for the initiation of administrative-law proceedings, as children’s statutory representatives, citing Article 16 of the Act on patients’ rights and the Patients’ Ombudsman,<sup>45</sup> did not give their consent for the child to undergo a medical qualifying examination or a vaccination.

The Voivodeship Administrative Court in Lublin, in its judgment dated April 30, 2015, stated that the statutory obligation of vaccination means the inadmissibility of the use of the so-called conscience clause, i.e. the right of a patient to refuse to undergo a healthcare service by invoking Article 16 of the Act on patients’ rights and the Patient’s Ombudsman. This is because the patient’s right to consent to the provision of healthcare services or to refuse to give such consent, pursuant to that Act, is ruled out in cases where separate regulations provide otherwise (Article 15 of the Act) and thus, among other things, with respect to vaccinations that are mandatory pursuant to the Act on the prevention and control of infections and infectious diseases in humans.<sup>46</sup> An identical position was taken by the Voivodeship Administrative Court in Warsaw in 2018, when it considered the lack of consent to a medical qualifying examination and held that this is in fact a refusal to undergo mandatory vaccination that cannot be countered using Article 16 of the Act on patients’ rights.<sup>47</sup> A more categorical statement was made in the July 24, 2018 ruling, which stated that in the case of mandatory vaccinations, the obligation to undergo vaccination arises directly from the statute, so the consent of the vaccinated person, or his or her statutory representative, is unnecessary, and submission to vaccination constitutes the fulfillment of the statutory obligation.<sup>48</sup> In addition, administrative courts have considered the provisions of the Act of December 5, 2008 as a kind of *lex specialis* regarding the possibility of refusing to subject

---

<sup>45</sup> Consolidated text: the Journal of Laws of 2020, item 849, as amended.

<sup>46</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of April 30, 2015, file no. III SA/Lu 1028/14, LEX no. 1802088.

<sup>47</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of September 28, 2018, file no. VII SA/Wa 2983/17, LEX no. 2584268.

<sup>48</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 6, 2018, file no. VII SA/Wa 1988/17, LEX no. 2470936.

a child to mandatory vaccination, stating that this rules out the applicability of Article 16 of the Act on patients' rights and the Patients' Ombudsman.<sup>49</sup>

The cited rulings are an important contribution to the formation of the line of jurisprudence on the functioning of mandatory vaccination. It can be said that establishing the inadmissibility of the application of Article 16 of the Act on patients' rights and the Patients' Ombudsman is of key importance to the proper understanding of the relationship between the provisions stipulating the obligation to vaccinate and patients' rights.

## 8. The system of constitutional values and the proportionality test

An analysis of the case law of administrative courts on the mandatory vaccination of children has made it possible to highlight one more area. Namely, administrative courts have repeatedly performed a proportionality test based on the provisions of the Polish Constitution. In addition, the most recent cases concerning mandatory vaccination clearly indicate a deepening of those analyses, which may lead to doubts about the possibility of such in-depth interpretation of the constitutionality of the provisions of the Act.

The Voivodeship Administrative Court in Warsaw was very right to call the problems associated with mandatory vaccination "a clash of two interests: individual and society-wide." This reasonably implies, in the court's view, consideration of the principle of proportionality, which is one of the pillars of a democratic law-abiding state. The court therefore made an analysis that resulted in the conclusion that the existing vaccination obligation does not violate the essence of the rights it limits, and is therefore in compliance with Article 31 (3) of the Constitution of the Republic of Poland.<sup>50</sup> It is impossible to deny the rationality of this position, but it should be borne in mind that it is the Constitutional Tribunal that should rule on the compatibility of laws with the Polish Constitution. A similar conclusion was reached in 2020, when it was indicated that *the introduction of mandatory vaccinations in the Polish legal system meets the criteria for interference provided for by the statute and,*

<sup>49</sup> See: the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of October 19, 2016, file no. VII SA/Wa 2542/15, LEX no. 2159952; the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of July 24, 2018, file no. VII SA/Wa 2991/17, LEX no. 2572391; the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of May 29, 2019, file no. VII SA/Wa 2484/18, LEX no. 3073873; the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of February 20, 2020, file no. VII SA/Wa 2252/19, LEX no. 3072377; the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of April 22, 2020, file no. VII SA/Wa 2835/19, LEX no. 3025610.

<sup>50</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of June 11, 2019, file no. VII SA/Wa 3092/18, LEX no. 30779590. Also cf.: the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of October 23, 2019, file no. VII SA/Wa 1119/19, LEX no. 3073008.

moreover, necessary in a democratic society for the protection of health and of the rights and freedoms of others. The court also found a public interest in the health protection implemented through mandatory vaccination. This is a right claim that fits in with the aforementioned discourse of medical sciences on the effectiveness of and need for vaccinations.<sup>51</sup>

Another ruling stated that mandatory vaccinations violate the right to personal freedom as expressed in the scope regulated by Article 16 of the Act on patients' rights and the Patients' Ombudsman.<sup>52</sup> Administrative courts have also made references to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, stating that there was no violation of its Article 8 (1). What is more, in the same ruling, the administrative court examined the compatibility of regulations concerning compulsory vaccination of children with Articles 8 (2) and 31 (2) of the Constitution of the Republic of Poland and showed that, in the opinion of this court, there was no violation of those provisions. The question arises again as to whether the administrative court could consider the compatibility of the Act with the Constitution so categorically. Nevertheless, one should consider as reasonable the court's assertion that *the compulsoriness of vaccination concerns the sphere in the dimension of the whole society and is aimed at protecting all those staying in the territory of the Republic of Poland from the existing dangers (internal and external)*. The obligation to vaccinate cannot be challenged by invoking the constitutional principle of citizens' freedom. In accordance with *Article 31 (3) of the Constitution of the Republic of Poland, restrictions on the exercise of constitutional freedoms and rights may be established only by a statute and only if they are necessary in a democratic state for, among other things, the protection of health or the freedoms and rights of others. These restrictions must not affect the essence of freedoms and rights. In the case at hand, it is not disputed, and moreover, in the jurisprudence of administrative courts it has been repeatedly indicated that the obligation to vaccinate arises directly from the statute. In addition, the legislature has provided for an appropriate mechanism prior to the vaccination, i.e. a qualifying examination to determine whether there are any contraindications to vaccination in an individual case. Therefore, it does not appear that this type of solution would lead to a violation of rights and freedoms.*<sup>53</sup>

<sup>51</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 18, 2020, file no. VII SA/Wa 2410/19, LEX no. 3072249.

<sup>52</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of April 17, 2018, file no. VII SA/Wa 2274/17, LEX no. 2500697.

<sup>53</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of September 28, 2018, file no. VII SA/Wa 2983/17, LEX no. 2584268. Also cf.: Judgment of the Supreme Administrative Court of April 21, 2021, file no. II OSK 1986/18, LEX no. 3195376.

It is also interesting to note the line of jurisprudence that was forming in the year 2022. Administrative courts place an even stronger emphasis on the constitutionally protected values and carry out a much more extensive examination of the compliance of the provision of the Act with the Constitution. It is worth citing some recent rulings of the Supreme Administrative Court. Chronologically, the first are the rulings issued on February 17, 2022. They pointed out that *from Article 68 (4) of the Constitution of the Republic of Poland arises the obligation of public authorities to combat epidemic diseases and prevent the negative health effects of environmental degradation. This obligation is not in conflict with respect for the private and family life of the individual, and therefore the matter of vaccination is not in any relation with the sphere of privacy of the individual. Moreover, the lack of legal regulation concerning a compensation system does not provide grounds for the allegation of a violation of the above-mentioned constitutional provisions and the Convention.*<sup>54</sup> A similar statement was made in the second ruling, but what is noteworthy is the fact that the Supreme Administrative Court also referred to the ruling of the European Court of Human Rights of April 8, 2021<sup>55</sup> in a case against the Czech Republic, in which the complaint concerned the examination of possible violations of the Convention in the implementation of mandatory vaccination in the Czech Republic.<sup>56</sup>

The currently most recent ruling of the Supreme Administrative Court on mandatory vaccination is in line with the current line of jurisprudence. A very strong emphasis on the evaluation of the constitutionality of the obligation by performing the proportionality test (Article 31(2) of the Constitution) can be seen. It is pointed out explicitly that the obligation to carry out vaccination *is not in conflict with respect for the private and family life of the individual, and therefore the matter of vaccination is not in any relation with the sphere of privacy of the individual.* Also, reference was made to Article 83 of the Constitution, which imposes the obligation to abide by the laws of the Republic of Poland.<sup>57</sup>

A growing focus on the interpretation of mandatory vaccination through the lens of constitutional values is taking shape in recent case law of administrative courts. Of course, this follows indirectly from the arguments of the parties to the litigation, which need to be referred to, but one must bear in mind that administrative courts are not competent to resolve constitutional disputes.

---

<sup>54</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of February 17, 2022, file no. II OSK 1817/19, LEX no. 333934.

<sup>55</sup> The Judgment of the European Court of Human Rights of April 8, 2021, file no. 476221/13.

<sup>56</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of February 17, 2022, file no. II OSK 1087/19, LEX no. 3333736.

<sup>57</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of April 26, 2022, file no. II OSK 1761/19, LEX no. 3343266.

Invoking constitutionally protected values is reasonable, since the nature of the obligation to vaccinate implies its social character, and the need to maintain high vaccination rates has been pointed out by representatives of medical sciences. Therefore, the direction of the changes in the line of jurisprudence towards social values that are protected by mandatory vaccination should be considered as desirable. However, this must not take the form of a categorical examination of compliance with the Constitution.

## Conclusion

Infectious diseases have been a very serious threat to human life and health for centuries. Advances in medical sciences have made it possible to develop a number of effective vaccines against infectious diseases (e.g., against measles and tuberculosis). Therefore, steps should be taken to effectively implement mandatory vaccination against diseases that are already known. The Polish legal system provides for mandatory and recommended vaccinations. The former have been a social and legal problem for years due to the growing upward trend in terms of the number of children not receiving mandatory vaccinations. As a result, administrative enforcement proceedings are initiated to bring about compliance with the obligation to vaccinate a child, which involve imposing coercive fines. However, the imprecise legal system that governs the operation of mandatory vaccination of children results in the use of numerous arguments and legal loops in administrative court proceedings.

In recent years, the number of cases pending before administrative courts regarding mandatory vaccination of children has significantly increased. Arguments are raised about the need to issue an administrative decision each time, as well as the unconstitutionality of mandatory vaccination. Administrative courts have repeatedly responded to various lines of argument. It was stated that mandatory vaccinations directly result from the principles of law and, therefore, there is no need to concretize the obligation by issuing an administrative decision of an individual-specific nature. It was also pointed out that the obligation to vaccinate is in fact composed of two parts: a medical qualifying examination and the act of vaccination. The two elements are closely related and constitutive. Evasion of the medical qualifying examination for a child is in fact the evasion of the obligation to vaccinate.

In their rulings, administrative courts have also referred to the constitutionally protected values, in particular the legal interests of the highest importance, which are life and health in the individual (the health of a child) and universal (public health) dimensions. Particularly in recent case law, one can see an emerging line directed at examining the compliance of the regulations concerning mandatory vaccination of children with the Constitution. On



the one hand, the rulings of administrative courts should be considered as correct, because mandatory vaccination, by its very nature and due to its social importance, should be considered as holistically as possible. On the other hand, however, it should be noted that administrative courts should not examine the compliance of laws with the Constitution.

## Bibliography

### Legal acts

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483) [The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (the Journal of Laws 1997 no. 78, item 483)].
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2022, poz. 479, ze zm.) [The Act of June 17, 1966 on Enforcement Proceedings in Administration (consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 479, as amended)].
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2008, ze zm.) [The Act of May 20, 1971 Code of Misdemeanors (consolidated text: the Journal of Laws 2021, item 2008, as amended)].
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 329, ze zm.) [The Act of July 25, 2002 Law on the System of Administrative Courts (consolidated text: the Journal of Laws 2022, item 329, as amended)].
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. 2020, poz. 849, ze zm.) [The Act of November 6, 2008 on Patients' Rights and Patients' Ombudsman (consolidated text: the Journal of Laws 2020, item 849, as amended)].
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2069, ze zm.) [The Act of December 5, 2008 on the Prevention and Control of Infections and Infectious Diseases in Humans (consolidated text: the Journal of Laws 2021, item 2069, as amended)].
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 753) [The Regulation of the Minister of Health of August 18, 2011 on Compulsory Vaccination (consolidated text: the Journal of Laws 2018, item 753)].

### Case law

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2022 r., syg. II OSK 1761/19, LEX nr 3343266 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of April 26, 2022, file no. II OSK 1761/19, LEX no. 3343266].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2022 r., syg. II OSK 1817/19, LEX nr 3333934 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of February 17, 2022, file no. II OSK 1817/19, LEX no. 3333934].

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2022 r., syg. II OSK 1087/19, LEX nr 3333736 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of February 17, 2022, file no. II OSK 1087/19, LEX no. 3333736].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2021 r., syg. II OSK 1986/18, LEX nr 3195376 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of April 21, 2021, file no. II OSK 1986/18, LEX no. 3195376].
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 kwietnia 2021 r., syg. 476221/13 [the Judgment of the European Court of Human Rights of April 8, 2021, file no. 476221/13].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 maja 2020 r., syg. VII SA/Wa 56/20, LEX nr 3078541 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of May, 6 2020, file no. VII SA/Wa 56/20, LEX no. 3078541].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2020 r., syg. VII SA/Wa 2835/19, LEX nr 3025610 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of April, 22 2020, file no. VII SA/Wa 2835/19, LEX no. 3025610].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2020 r., syg. VII SA/Wa 2636/19, LEX nr 3078698 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 18, 2020, file no. VII SA/Wa 2636/19, LEX no. 3078698].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2020 r., syg. VII SA/Wa 2411/19, LEX nr 3072321 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 18, 2020, file no. VII SA/Wa 2411/19, LEX no. 3072321].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2020 r., syg. VII SA/Wa 2410/19, LEX nr 3072249 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 18, 2020, file no. VII SA/Wa 2410/19, LEX no. 3072249].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2020 r., syg. VII SA/Wa 2252/19, LEX nr 3072377 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of February 20, 2020, file no. VII SA/Wa 2252/19, LEX no. 3072377].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2019 r., syg. II OSK 43/18, LEX nr 2774685 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of November 21, 2019, file no. II OSK 43/18, LEX no. 2774685].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2019 r., syg. II OSK 3322/17, LEX nr 2774545 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of November 21, 2019, file no. II OSK 3322/17, LEX no. 2774545].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., syg. VII SA/Wa 1119/19, LEX nr 3073008 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of October 23, 2019, file no. VII SA/Wa 1119/19, LEX no. 3073008].

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2019 r., syg. VII SA/Wa 3092/18, LEX nr 30779590 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of June 11, 2019, file no. VII SA/Wa 3092/18, LEX no. 30779590].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2019 r., syg. VII SA/Wa 2484/18, LEX nr 3073873 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of May 29, 2019, file no. VII SA/Wa 2484/18, LEX no. 3073873].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2019 r., syg. VII SA/Wa 3100/18, LEX nr 2690434 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of June 5, 2019, file no. VII SA/Wa 3100/18, LEX no. 2690434].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2019 r., syg. VII SA/Wa 2073/18, LEX nr 3079831 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of April 2, 2019, file no. VII SA/Wa 2073/18, LEX no. 3079831].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2019 r., syg. VII SA/Wa 2675/18, LEX nr 2657622 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 21, 2019, file no. VII SA/Wa 2675/18, LEX no. 2657622].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2018 r., syg. II SA/Wa 1631/18, LEX nr 3074848 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of December 20, 2018, file no. II SA/Wa 1631/18, LEX no. 3074848].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2018 r., syg. VII SA/Wa 2983/17, LEX nr 2584268 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of September 28, 2018, file no. VII SA/Wa 2983/17, LEX no. 2584268].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lipca 2018 r., syg. VII SA/Wa 2991/17, LEX nr 2572391 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of July 24, 2018, file no. VII SA/Wa 2991/17, LEX no. 2572391].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 czerwca 2018 r., syg. VII SA/Wa 2734/17, LEX nr 2553306 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of June 22, 2018, file no. VII SA/Wa 2734/17, LEX no. 2553306].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2018 r., syg. VII SA/Wa 2274/17, LEX nr 2500697 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of April 17, 2018, file no. VII SA/Wa 2274/17, LEX no. 2500697].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2018 r., syg. VII SA/Wa 1988/17, LEX nr 2470936 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of March 6, 2018, file no. VII SA/Wa 1988/17, LEX no. 2470936].

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., syg. II GSK 2398/15, LEX nr 2347675 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of June 6, 2017, file no. II GSK 2398/15, LEX no. 2347675].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2017 r., syg. VII SA/Wa 819/16, LEX nr 2252052 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of February 10, 2017, file no. VII SA/Wa 819/16, LEX no. 2252052].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2016 r., syg. VII SA/Wa 2542/15, LEX nr 2159952 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of October 19, 2016, file no. VII SA/Wa 2542/15, LEX no. 2159952].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2016 r., syg. VII SA/Wa 2537/15, LEX nr 2090334 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of February 19, 2016, file no. VII SA/Wa 2537/15, LEX no. 2090334].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2015 r., syg. II SA/Bd 871/15, LEX nr 1948739 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz of November 4, 2015, file no. II SA/Bd 871/15, LEX no. 1948739].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 kwietnia 2015 r., syg. III SA/Lu 1028/14, LEX nr 1802088 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Lublin of April 30, 2015, file no. III SA/Lu 1028/14, LEX no. 1802088].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2013 r., syg. II OSK 745/12, LEX nr 1360426 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of August 1, 2013, file no. II OSK 745/12, LEX no. 1360426].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 grudnia 2011 r., syg. II SA/Go 773/11, LEX nr 1152630 [the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of December 14, 2011, file no. II SA/Go 773/11, LEX no. 1152630].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r., syg. II OSK 32/11, LEX nr 852219 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of April 6, 2011, file no. II OSK 32/11, LEX no. 852219].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2010 r., syg. II FSK 1494/08, LEX nr 595803 [the Judgment of the Supreme Administrative Court of January 29, 2010, file no. II FSK 1494/08, LEX no. 595803].
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., syg. Kp 3/05, LEX nr 181609 [the Judgment of the Constitutional Tribunal of December 7, 2005, file no. Kp 3/05, LEX no. 181609].

## Literature

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [Constitution of the Republic of Poland. Commentary], Warszawa 2012.
- Czechowicz S., *Lekarskie badanie kwalifikacyjne a realizacja obowiązkowych szczepień ochronnych dzieci w perspektywie odpowiedzialności z art. 115 Kodeksu wykroczeń* [The Preliminary Medical Examination for the Compulsory Preventive Vaccination of Children and Legal Liability under Article 115 of the Polish Code of Offences] „Zeszyty Prawnicze” [“The Legal Journal”] 2021, vol. 21, no. 1.
- Czechowicz S., *Problem wielości sankcji represyjnych za nieszczepienie dziecka w perspektywie skutecznego wykonania obowiązku szczepień* [The Problem of Multiple Repressive Sanctions for not Vaccinating a Child from the Perspective of Effective Implementation of the Vaccination Obligation] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 2021, vol. 81, no. 1.
- Kubiak R., *Konsekwencje administracyjne i karne stosowane wobec rodziców sprzeciwiających się obowiązkowym szczepieniom ochronnym* [Administrative and Penal Consequences Applied to Parents Opposing Mandatory Immunization], [in:] *Zagadnienia prawa medycznego* [Issues of Medical Law], ed. A. Górski, E. Sarnacka, Warszawa 2018.
- Krawczyk E., *Dlaczego się szczepimy? Wirusy, bakterie i epidemie* [Why Do We Vaccinate? Viruses, Bacteria and Epidemics], Warszawa 2021.
- Magdzik W., [w:] *Szczepienia ochronne* [Protective Vaccination], ed. B. Dębiec, W. Magdzik, Warszawa 1991.
- Marcinkowski J.T., Konopielko Z., *Szczepienia ochronne* [Protective Vaccination], [in:] *Przewodnik po rozległych obszarach higieny i epidemiologii. Kompendium* [A Guide to the Vast Areas of Hygiene and Epidemiology. Compendium], ed. J.T. Marcinkowski, Z. Konopielko, Zielona Góra 2021.
- Richards-Kortum R., *Biomedical Engineering for Global Health*, Cambridge 2009.
- Stojanowska W., *Rozwód a dobro dziecka* [Divorce and the Welfare of the Child], Warszawa 1979.
- Winiarz J., *Rodzina w przepisach polskiego prawa* [The Family in Polish Law], [in:] *Rodzina i dziecko* [Family and the Child], ed. M. Ziemska, Warszawa 1986.
- Wołoszyn-Cichocka A., *Konstytucyjny obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku przez władze publiczne* [Constitutional Duty of Providing High-Quality Health Care for Children, Pregnant Women, Disabled People and Elderly People by Public Authorities], „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G” 2017, vol. LXIV, no. 1.
- Wysocki J., Czajka H., *Szczepienia w pytaniach i odpowiedziach* [Vaccination in Questions and Answers], 6<sup>th</sup> edition, Kraków 2018.
- Zgliczyński W.S., Jankowski M., Pinkas J., *Vaccine hesitancy i budowa zaufania do szczepień* [Vaccine Hesitancy and Building Confidence in Vaccination], [in:] *Współczesne wyzwania zdrowia publicznego* [Contemporary Public Health Challenges], ed. J. Pinkas, Warszawa 2021.

**Other sources**

*Jaka jest liczba uchyleń dotyczących szczepień obowiązkowych?* [What is the Number of Revocations Concerning Mandatory Vaccinations?]; <https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jaka-jest-liczba-uchylen-szczepien-obowiazkowych>

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, druk sejmowy nr 2796 [Citizens' Bill on Amending the Law on Prevention and Control of Infections and Infectious Diseases in Humans, parliamentary print no. 2796].

Raport – Stan sanitarny kraju [Report – Sanitary State of the Country]; <https://www.gov.pl/web/gis/raport-stan-sanitarny-kraju>

Szczepienia ochronne dzieci i młodzieży [Child and Adolescent Immunisation]; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/szczepienia-ochronne-dzieci-i-mlodziezy,19,1.html>

**SUMMARY****The Administrative Court System in the Face of Non-Vaccination of Children. Challenges and Prospects for the (Still) Emerging Line of Jurisprudence**

Mandatory vaccination of children is a lively and current subject of the social and legal discourse. The observed increase in the percentage of non-vaccinated children justifies questions about the proper functioning of the mandatory vaccination system in Poland. The current advances in medical sciences have made it possible to develop effective vaccines against many infectious diseases (e.g., against measles and tuberculosis). Therefore, steps should be taken to effectively implement mandatory vaccination against diseases that are already known. From the legal standpoint, it is a matter of properly shaping the system of mandatory vaccination, as well as granting to state authorities the right to impose appropriate repressive sanctions to ensure the effective fulfillment of this obligation. The evasion of mandatory vaccination of children by their statutory representatives is motivated by many factors and implies the use of multiple legal grounds for not subjecting a child to mandatory vaccination for as long as possible. Many cases are adjudicated by administrative courts, which in recent years have had to answer fundamental legal questions. The course of the discussion presented herein led to creating a list of the rulings of administrative courts, which concerned the determination of whether the obligation to vaccinate arises directly from the law and there is no need to concretize it in an administrative decision. In addition, rulings clarifying the legal nature of the imposed administrative fines which are not penalties for non-vaccination, but an economic measure to compel compliance with the obligation, were analyzed. An analysis was also performed of the most recent case law of administrative courts concerning the operation of mandatory vaccination of children, in which the adjudicating panels pointed to the constitutionally protected values in the performance of that obligation, namely the health of the child and public health. The need to act in accordance with the public

interest and with the principle of the welfare of the child when subjecting children to mandatory vaccinations was also emphasized. The accumulated case law of administrative courts has made it possible to identify the main areas of jurisprudential activity in the operation of mandatory vaccination of children. Most importantly, the doubts arising from the practice of the application of the regulations that shape the said obligation were clarified. In addition, in recent rulings, an increasing emphasis has been made on constitutionally protected values, especially public health, but also the health of children. This is a new element in the line of jurisprudence of administrative courts, which seems to be constantly evolving.





**Ewa Lotko**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: e.lotko@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0001-6847-8308

**Urszula Kinga Zawadzka-Pąk**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: u.zawadzka@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3774-4295

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.09

## **The Right to Participate in the Consultations on the Participatory Budget in the Light of Legislation and the Case Law of Administrative Courts in Poland<sup>1</sup>**

### **ABSTRACT**

In the practice of the Polish local and regional government, participatory budgeting has been used since 2011, and was the first one introduced in Sopot. It is a form of consultation with residents on the allocation of a portion of the budgetary expenses of a unit of the local or regional government, most often a city. This is a special type of procedure in which residents participate in the creation of the budget of a city (municipality), thereby jointly determining the distribution of a certain pool of public funds. In the first years of the application of participatory budgeting in Poland, a very general legal authorization was used to allow consultations with residents. It was only after several years of grassroots use of participatory budgeting that it was regulated in the Polish legal system in the Act of January 11, 2018 amending certain

---

<sup>1</sup> The research was funded by the National Science Center as part of the Sonata 8 project with registration number 2014/15/D/HS5/02684.

acts. Since then, it has become a mandatory form of public consultation in cities with district rights. The procedure for participatory budgeting in municipalities is generally regulated in Article 5a of the Act on the commune-level local government. The application of participatory budgeting in Poland has resulted in an extensive case law of administrative courts, hence the purpose of this paper is to determine the group of those entitled to participate in public consultations on participatory budgeting in light of the law and the case law of administrative courts. Using the dogmatic-legal method enabled a positive evaluation of the adopted research hypothesis that the provisions of local law that designate the group of entities entitled to participate in participatory budgeting procedure is restrictive compared to the provisions of the applicable statute.

**Key words:** participatory budgeting, case law, resident, Poland

## 1. Introduction

In the area of the public sector management, a new extension of the New Public Management reforms that consist in transferring methods and techniques used in the private sector to the public sector<sup>2</sup> is governance, which means “processes and structures of decision-making and public policy management that constructively engage people across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private, and civic spheres to achieve a public goal that could not otherwise be achieved.”<sup>3</sup> The most common instrument of governance worldwide is participatory budgeting.

Its conceptualization and the first implementation was done in the Brazilian city of Porto Alegre in 1989. Then, after years of military dictatorship, the left-wing Popular Alliance coalition, in which the Workers’ Party played a significant role, took power in the city. The electoral success of the coalition was possible thanks to the grassroots support of numerous associations cooperating in the Union of Neighborhood Associations of Porto Alegre (Portuguese: *União das Associações dos Moradores de Porto Alegre*, in short *UAMPA*) and led the central authorities to agree to conduct public consultations in 1990. Their essence was conversations between decision-makers and residents about determining the directions of urban investments<sup>4</sup>. In order to carry out consultations, the city of

<sup>2</sup> U.K. Zawadzka-Pąk, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, Gdańsk 2013, p. 18.

<sup>3</sup> K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, “The Journal of Public Administration Research and Theory” 2012, no. 1, p. 2.

<sup>4</sup> A. Krasnowolski, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Warszawa 2020, p. 5.

Porto Alegre was divided into 16 districts and smaller neighbourhoods, where the implementation of the previous budget and the most important assumptions of the future one were discussed.

The election of delegates to district meetings was an important moment of the meetings. The proposals with the highest scores were selected for implementation. It is worth adding that in addition to the district meetings, there were thematic groups. They brought together representatives of all districts and were devoted to discussions on key areas for residents, i.e. housing issues, organization of education and health care.<sup>5</sup> Under the influence of Porto Alegre's experience, the concept of participatory budgeting began to spread to other cities in Brazil, where at the end of 2005, approximately 250 municipalities had experience in implementing participatory budgeting.<sup>6</sup>

Literature reports that Poland is a country where participatory budgeting will result in the greatest development of all the countries of Central and Eastern Europe.<sup>7</sup> In the practice of the Polish local and regional government, participatory budgeting has been used since 2011, and was at first introduced in Sopot. It is a form of consultation with residents on the allocation of a portion of the budgetary expenses of a unit of the local or regional government (LRGU), most often a city. This is a special type of procedure in which residents participate in the creation of the budget of a city (municipality), thereby jointly determining the distribution of a certain pool of public funds.<sup>8</sup> It is a year-long decision-making process by which residents negotiate among themselves and with the local government, and then vote on the distribution of the municipality's budget.<sup>9</sup>

In the first years of the application of participatory budgeting in Poland, a very general legal authorization was used to allow consultations with residents. It was only after several years of grassroots use of participatory budgeting that it was regulated in the Polish legal system in the Act of January 11, 2018 amending certain acts in order to increase the participation of citizens in the process of selection, functioning, and control of some public bodies.<sup>10</sup> Under that Act,

5 D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, no. 12, p. 15-23.

6 B. Wampler, *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State University Press 2007, p. 6.

7 Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges*, “The International Journal of Urban and Regional Research” 2008, no. 1, p. 23.

8 W. Kębliński, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, p. 8.

9 B. Wampler, *When does participatory democracy deepen the quality of democracy*, “Comparative Politics” 2008, no. 1, p. 63.

10 The Act of January 11, 2018 Amending Certain Acts in Order to Increase the Participation of Citizens in the Process of Electing, Functioning, and Controlling Certain Public Bodies (The Journal of Laws of 2018, item 130).

provisions for participatory budgeting were introduced into three acts on the local and regional government. In the Act of March 8, 1990 on the commune-level local government,<sup>11</sup> Article 5a was added; in the Act of June 5, 1998 on powiat-level (district-level) local government,<sup>12</sup> Article 3d was added; and in the Act of June 5, 1998 on the voivodeship-level (province-level) regional government<sup>13</sup>, Article 10a was added. Despite the legal regulation of participatory budgeting at three levels of the local and regional government, it is by far the most widely used in communes and municipalities.<sup>14</sup> Therefore, the analyses conducted in this paper will focus on laws applicable to communes and municipalities.

The consequence of the application of participatory budgeting in Poland is an extensive case law of administrative courts. The purpose of this paper is to determine the group of those entitled to participate in public consultations on participatory budgeting in the light of the law and the case law of administrative courts. According to the adopted research hypothesis, the provisions of local law that designate the group of entities entitled to participate in participatory budgeting procedure is restrictive compared to the provisions of the applicable statute. The role of the case law of administrative courts is to bring local laws into conformity with statutory provisions. The dogmatic-legal method was chosen as the research method to determine the content of the applicable law, as well as its analysis, interpretation, and exegesis.<sup>15</sup>

## 2. Statutory regulation of the participatory budget

As mentioned above, the statutory regulation of participatory budgeting in communes and municipalities is now found in the amended Article 5a of the ACLLG. Public consultations conducted pursuant to Article 5a “are opinion-forming and non-binding in nature. Unlike local referendums, they are not used to resolve public issues, but to organize the decision-making process in a way that allows the decision-makers to hear the opinions of third parties during the process. In this sense, the consultation process is always subsidiary to the primary activity of the bodies that work out the decisions.”<sup>16</sup>

<sup>11</sup> The Act of March 8, 1990 on Commune-Level Local Government (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 559, as amended), hereinafter referred to as ACLLG.

<sup>12</sup> The Act of June 5, 1998 on Powiat-Level (District-Level) Local Government (the Journal of Laws of 2022, item 1526).

<sup>13</sup> The Act of June 5, 1998 on the Voivodeship-Level (Province-Level) Regional Government (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 547, as amended).

<sup>14</sup> U.K. Zawadzka-Pąk, *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019, p. 103.

<sup>15</sup> K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, p. 61.

<sup>16</sup> A. Matan, [in:] ed. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 3rd edition, Warszawa 2021, p. 154.

Pursuant to Article 5a (1) of the ACLLG, in the cases provided for by the Act and in other matters important to a municipality, consultations may be held with the residents of the municipality in its territory. Paragraph 2 of the aforementioned article stipulates that the principles and procedure for conducting consultations with the residents of a municipality are determined by a resolution of the municipal council, while the subject matter scope of the resolution regarding participatory budgeting is established separately in paragraph 7. Paragraph 3 of the provision under review indicates that participatory budgeting is a special form of public consultation. Subsequently, paragraph 4 specifies that in the framework of participatory budgeting, residents decide annually by direct vote on a portion of the municipal budget expenditures. Tasks selected as part of participatory budgeting are included in the budget resolution of the municipality. The municipal council, in the course of work on the draft budget resolution, may not remove or substantially change the tasks selected as part of the participatory budgeting. As a result of the introduction of paragraph 5, in municipalities that are cities with the rights of a district, the establishment of participatory budgeting is mandatory, except that the value of the participatory budget is equal to at least 0.5% of the municipality's expenditures included in the last submitted report on the implementation of the budget. As a result, participatory budgeting is now mandatory in all 66 cities with the rights of a district. Paragraph 6 of the law under discussion stipulates that funds spent as part of a participatory budget may be divided into pools covering the entire municipality and its parts, or quota categories of projects covering the entire area of the municipality or its parts. Consequently, in practice, city-wide and district (neighborhood) fund pools are separated. Paragraph 7 of Article 5a stipulates the minimum scope of the municipal council's resolution on the requirements to be met by a draft participatory budget, which includes: the formal requirements to be met by the submitted projects; the required number of signatures of residents supporting each project, which may not be greater than 0.1% of the residents of the area covered by the participatory budgeting pool in which the project is submitted; the rules for evaluating the submitted projects as to their legality, technical feasibility, their compliance with formal requirements, and the procedure for appealing against a decision not to allow a project to be voted on; and the rules for holding the vote, determining the results, and making them public, taking into account that the voting rules must ensure equality and directness of the vote.

### 3. The Legal nature of a resolution on consultations in the form of participatory budgeting

Pursuant to the provisions of Article 5a (1) of the ACLLG, the decision-making body of a local government has discretionary competence in deciding how to regulate the principles and procedures for conducting consultations with residents. In view of the above, the decision-making body may pass:

- a single resolution, on the basis of which all consultations with residents will be carried out in the LRGU; or
- a resolution defining the rules of and elements of the procedure for consultations with residents common to all consultations, which will be supplemented by regulations of separate resolutions containing the rules of and elements of the mode specific only to specific consultations; or
- separate resolutions establishing the rules of and procedures for carrying out each consultation.

The choice of the method of regulation of consultations with residents does not affect the legal nature of any of the above resolutions, as each of them exhibits the same quality. Each of the above-mentioned methods specifies the rules and procedures for conducting consultations with the residents of the municipality, which is intended to enable these residents to express their opinions on the subject of the consultation. The residents are the addressees of the resolution, which is general and abstract in nature, and which indicates how each of the municipality's residents should behave. These elements qualify any resolution that defines the rules and procedures for consultations with residents as an act of the local law.<sup>17</sup> Even though, as emphasized by the Voivodeship (Provincial) Administrative Court in Gliwice in its judgment of October 14, 2015, "there is no statutory definition of 'an act of the local law,' there is no doubt that only regulations having the nature of legal norms can be considered the local law"<sup>18</sup>; therefore, for the qualification of a given act as an act of the local law, the nature of legal norms and the fact that they shape the legal situation of the addressees by these norms are decisive.<sup>19</sup> As the Supreme Administrative Court stressed in one of its judgments, "the qualification of a given act as an act of the general law must be carried out taking into account its substantive and formal features. The mere fact of adoption of a resolution by a decision-making body of a unit of local or regional government does not warrant the inference

<sup>17</sup> J. Wilk, *Powszechnie obowiązująca moc prawna uchwały określającej zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami. Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2012 r.*, I OSK 2299/11, LEX/el. 2013.

<sup>18</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of October 14, 2015, file no. I SA/Gl 787/15, LEX no. 1926301.

<sup>19</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Olsztyn of July 11, 2013, file no. II SA/Ol 518/13, LEX no. 1343114.



that this is an act of the local law. All the more so because resolutions of units of the local or regional government are often of a mixed nature and contain provisions that are both universally binding and internal norms.”<sup>20</sup> According to the position of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław, expressed in its judgment of September 16, 2015, “only the nature of legal norms and the shaping of the legal situation of the addressees by these norms have a decisive significance for the qualification of a given act as an act of the local law. In other words, if a law-making act (a resolution of a municipal council), contains at least one norm of conduct of a general and abstract nature, it is an act of local law.”<sup>21</sup> A similar position was expressed by the Voivodeship Administrative Court in Gliwice in its judgment of January 14, 2014, which emphasized that “a resolution on determining the principles and procedures for conducting social consultations related to the preparation of the municipal budget is an act of the local law, as it contains norms of a general (and not internal) and abstract nature, addressed to entities external to the municipality, and furthermore contains regulations of a normative nature, defining those entitled to participate in the consultations.”<sup>22</sup> According to the position expressed by the administrative courts, these resolutions regulate in a general and abstract manner the rights of entities external to the municipality,<sup>23</sup> an unspecified number of residents of the municipality,<sup>24</sup> and, in addition, by defining the entities entitled to participate in the consultations, contain regulations of a normative nature.<sup>25</sup>

When evaluating the legal nature of resolutions defining the rules and procedures for conducting consultations with residents issued on the basis of the statutory delegation under Article 5a (2) of the ACLLG, one should agree with the position expressed in the case law of administrative courts. These resolutions have the nature of acts of local law, and consequently, in accordance with Article 13 (2) of the Act on promulgation of normative acts and certain other legal acts, they are subject to publication in the voivodeship official gazette. The above was confirmed by the Supreme Administrative Court in its judgment

<sup>20</sup> The Judgment of the SAC of April 5, 2002, file no. I SA 2160/01, LEX no. 81765.

<sup>21</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of September 16, 2015, file no. III SA/Wr 474/15, LEX no. 1815808; Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of April 29, 2011, file no. III SA/Wr 20/11, LEX no. 1112683.

<sup>22</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of January 14, 2014, file no. I SA/GI 1291/13, LEX no. 1529502.

<sup>23</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of June 6, 2018, file no. II SA/Op 109/18, LEX no. 2514050.

<sup>24</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of November 18, 2019, file no. III SA/GI 832/19, LEX no. 2865883.

<sup>25</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of September 16, 2015, file no. III SA/Wr 474/15, LEX no. 1815808; the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of May 15, 2018, file no. III SA/Op 63/18, LEX no. 2502340.

of December 16, 2016, which stated that any resolution defining the rules and procedures for conducting consultations with residents or containing them is subject to publication in the voivodeship official gazette.<sup>26</sup> In addition, as noted by the Supreme Administrative Court in an earlier judgment, publication of such a resolution in the voivodeship official gazette is required, as failure to promulgate acts of the local law is a material violation of the law that makes the resolution invalid. Unpublished normative acts do not enter into force, so they are not binding on the entities to which they were addressed.<sup>27</sup> In addition, it is clear from Article 88 (1 and 2) of the Polish Constitution that the condition for an act of local the law to come into force is its proper promulgation<sup>28</sup>. Thus, as emphasized by the Voivodeship Administrative Court in Poznań in its judgment of July 7, 2021, an obligatory condition for a generally binding normative act to enter into force is its publication in the official gazette.<sup>29</sup>

#### **4. Residents of the municipality as entities entitled to participate in public consultations on participatory budgeting**

As mentioned above, it is clear from Article 5a (1 and 2) of the ACLLG that consultations are conducted with residents. The legislator has not left any possibility for decision-making bodies to reduce the group of subjects entitled to participate in consultations, and unlike the local laws, the case law of administrative courts is uniform on this issue.

Pursuant to Article 7 of the Polish Constitution, public authorities act within the limits and on the basis of law. This means that every action of an authority, including of a decision-making body of an LRGU, must be supported by the applicable laws. According to Article 94 of the Constitution, acts of local law passed by the local government bodies are adopted on the basis and within the limits of the authorizations specified in a statute. As noted by the Voivodeship Administrative Court in Opole in its judgment of June 14, 2018, “in exercising the legislative powers contained in the statutory authorization, these bodies are obliged to act strictly within the limits of that authorization.”<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of December 16, 2016, file no. II OSK 3156/18, LEX no. 2799400.

<sup>27</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of November 3, 2010, file no. II I OSK 1213/10, LEX no. 744957.

<sup>28</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kielce of April 13, 2017, file no. II SA/Ke 38/17, LEX no. 2289689.

<sup>29</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of July 7, 2021, file no. II SA/Po 148/21, LEX no. 3198495.

<sup>30</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of June 6, 2018, file no. II SA/Op 109/18, LEX no. 2514050.

In its judgment of September 13, 2019, the Supreme Administrative Court stated that “the resolution-passing body is bound by the competence norm contained in the statute, and this norm does not in any case allow to determine the group of entities entitled to participate in consultations. In other words, it does not allow the introduction of any condition, differentiation of residents of the municipality, which would limit their rights to take part in the consultations referred to in Article 5a of the ACLLG (...). The group of persons entitled to participate in public consultations was defined by the legislature itself. In Article 5a (1 and 2) of the ACLLG, the legislature decided that those entitled to participate in consultations are the residents of the municipality. This norm does not contain any restrictions, nor does it refer to other acts of law.”<sup>31</sup> As stated by the Voivodeship Administrative Court in Opole in its judgment of May 17, 2018, “it is therefore not permitted to specify in a resolution of a municipal council the group of persons entitled to take part in consultations.”<sup>32</sup> Also, the Voivodeship Administrative Court in Opole, in its judgment of June 14, 2018, stated that the decision-making body of an LRGU does not have the authority to deprive anyone of the right to express an opinion as part of participation in public consultations.<sup>33</sup>

As the Voivodeship Administrative Court in Opole clarified in its judgment of April 17, 2018, “Article 5a (2) of the ACLLG constitutes an authorization for the municipal council to determine by resolution only the principles and procedures for conducting consultations with residents, while any provisions going beyond these issues should be considered to have been taken in excess of the statutory authorization and, consequently, to constitute a material violation of the law.”<sup>34</sup> Similarly, the Voivodeship Administrative Court in Gliwice, in its judgment of August 18, 2016, stated that the “authorization to determine the principles and procedures for carrying out consultations,” as provided for in the cited provision, “does not include the determination of the group of entities entitled to participate in the consultations.”<sup>35</sup> Also, the Voivodeship Administrative Court in Wrocław, in its judgment of September 16, 2015, noted that the statutory delegation arising from Article 5a (2) of the ACLLG authorizes the city council

---

<sup>31</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of September 13, 2019, file no. I GSK 1324/18, LEX no. 2725262.

<sup>32</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of May 17, 2018, file no. II SA/Op 108/18, LEX no. 2503800.

<sup>33</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of June 6, 2018, file no. II SA/Op 109/18, LEX no. 2514050.

<sup>34</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of April 17, 2018, file no. II SA/Op 64/18, LEX no. 2483810; Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of May 17, 2018, file no. II SA/Op 108/18, LEX no. 2503800.

<sup>35</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of August 18, 2016, file no. IV SA/Gl 540/16, LEX no. 2120823.

only to determine the principles and procedures for carrying out consultations. “This refers only to the definition of the consultation procedure, that is, the description of how these consultations are to be carried out, taking into account the applicable regulations of higher-level acts. The rules and procedures for carrying out consultations do not include the definition of the subjective rights determining the right of an individual to participate in consultations.”<sup>36</sup>

Let us clarify that “principles should be understood as norms containing the rules governing the institution of consultation, the foundations of the functioning of consultations in the municipality, while the term procedure is associated with the manner of consultation proceedings and the procedure that makes the consultation process possible.”<sup>37</sup> The case law of administrative courts indicate that in a resolution issued under the authorization set forth in Article 5a (2) of the ACLLG, the municipal council is obliged to determine, among other things, “who initiates the consultations, the manner and form of the consultations, the time and place of their conduct, the rules for determining the results, and the manner of communicating the results to the local community.”<sup>38</sup>

The Voivodeship Administrative Court in Wrocław, in its judgment of August 30, 2016, stated that “one cannot agree with the position that the possibility to limit the participation of residents in consultations can be derived from the distinction, contained in Article 5a of the ACLLG, of the competence of the municipal council to determine the rules and the procedure, whereby the *rules* would also include the determination of the group of persons entitled to vote (the adopted mode of consultation).” Instead, the court took the position that “the principles and procedures of consultation do not include the determination of subjective rights that determine an individual’s right to participate in consultations, in particular when, in the light of Article 32 (1) of the Constitution, everyone is equal before the law and everyone has the right to equal treatment by public authorities, and according to Article 31 (3) of the Constitution, a restriction on the exercise of constitutional rights and freedoms may be established only in a statute.”<sup>39</sup>

As reminded by the Voivodeship Administrative Court in Rzeszów in its judgment of February 5, 2019, “in accordance with Article 1 (1) of the ACLLG, the residents of a municipality form a self-governing community by law and

---

<sup>36</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of September 16, 2015, file no. III SA/Wr 474/15, LEX no. 1815808.

<sup>37</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of April 17, 2018, file no. II SA/Op 64/18, LEX no. 2483810.

<sup>38</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of August 30, 2016, file no. III SA/Wr 777/16, LEX no. 2268222; Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of November 18, 2019, file no. III SA/Gl 832/19, LEX no. 2865883.

<sup>39</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of August 30, 2016, file no. III SA/Wr 777/16, LEX no. 2268222.

a municipality should be understood as a self-governing community and the relevant territory (par. 2). The above means that in the provision on public consultations (Article 5a of the ACLLG), the legislature indicated the group of residents of the municipality forming a self-governing community by law (Article 16 (1) of the Constitution, Article 1 (1) of the ACLLG), and therefore referred only to the condition of residence, but did not introduce additional criteria for the participation of residents in public consultations, nor did it authorize the municipal council to undertake lawmaking measures in this regard.<sup>40</sup> The Voivodeship Administrative Court in Wrocław, in its judgment of August 30, 2016, shared the position that “the municipal council does not have the authority to deprive anyone of the right to express an opinion as part of participation in public consultations, as referred to in Article 5a of the ACLLG.”<sup>41</sup>

The Voivodeship Administrative Court in Opole, in its judgment of June 13, 2006, stated that “a purposive interpretation indicates the need to identify the concept of a *municipality resident* with the concept of a *person permanently residing* in that municipality. Since in principle, the place of residence depends on the intention, that is, on the will of a particular person, and the nature of residence is also determined by the factual circumstances indicating the actual intention, then people who meet the listed prerequisites are residents of the municipality, and no other criteria should determine the recognition of a person as a resident of the municipality.”<sup>42</sup>

In the aforementioned judgment of September 13, 2019, the Supreme Administrative Court provided an example by stating that “a resident is therefore also a natural person who does not have full legal capacity, who does not hold Polish citizenship, and who is deprived of public rights. This means that people who, for example, have limited legal capacity (people who are over 13 years old, partially incapacitated), are foreigners, or have been deprived of public rights, have the status of residents and can participate in public consultations.”<sup>43</sup> Thus, as emphasized by the Voivodeship Administrative Court in Opole in its judgment of May 15, 2018, “the fact of deprivation of public rights, electoral rights, or incapacitation of a resident of a municipality is not tantamount to the deprivation of the right to participate in consultations.”<sup>44</sup>

<sup>40</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Rzeszów of February 5, 2019, file no. II SA/Rz 1192/18, LEX no. 2647133.

<sup>41</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of August 30, 2016, file no. III SA/Wr 777/16, LEX no. 2268222.

<sup>42</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of June 13, 2006, file no. II SA/Op 213/06, LEX no. 475242.

<sup>43</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of September 13, 2019, file no. I GSK 1324/18, LEX no. 2725262.

<sup>44</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of May 15, 2018, file no. III SA/Op 63/18, LEX no. 2502340.

## 5. Rationale for participating in citizen budgeting consultations

### 5.1. Age

In accordance with the position of administrative courts cited in Section 4, the group of persons entitled to participate in public consultations in the form of participatory budgeting was defined by the legislature itself, which decided that those entitled to consultations are the residents of municipalities. Consequently, it is not legitimate to impose restrictions on the age of the participants in the participatory budgeting procedure. Such a solution could be observed in practice, when municipalities conditioned participation in consultations on turning 15,<sup>45</sup> 16<sup>46</sup>, or 18<sup>47</sup> years of age.

In the case law of administrative courts, there is a view that the possibility of referring to the age criterion in the provisions of resolutions of decision-making bodies of LRGUs relating to the designation of entities having the right to take the initiative to submit applications in the municipality and those entitled to vote cannot be derived from the authorization contained in Article 5a (2) of the ACLLG. The use of the prerequisite of being of a certain age means not only that the decision-making body of an LRGU goes beyond the sphere of the powers granted to it, and thus violates Article 5a (2) of the of the ACLLG, but also encroaches on the matter constitutionally reserved to the legislature, which violates the basic principle of public bodies acting on the basis and within the limits of the law (Article 7 of the Polish Constitution<sup>48</sup>).<sup>49</sup>

Consequently, on March 8, 2016, the Voivodeship Administrative Court in Gliwice<sup>50</sup> found it unauthorized to reduce the group of persons entitled to participate in consultations in the form of participatory budgeting to those who are 15 years of age or older. The same was done by the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz in its judgment of December 7, 2021,<sup>51</sup> the Voivodeship Administrative Court in Opole in its judgment of June 14, 2018,<sup>52</sup>

45 Cf.: The Resolution of the Pszczyna City Council of August 20, 2015, no. XI11/117/15, on Determining the Principles and Procedures for Conducting Public Consultations Related to the Preparation of the Pszczyna Participatory Budget in 2016.

46 Cf.: The Resolution of the Council of the City of Bydgoszcz of December 19, 2018, no. V/43/18, on the Principles of the "Bydgoszcz participatory budget" Program.

47 Cf.: The Ordinance of August 11, 2017 Concerning Kazimierz Dolny's Participatory Budget for 2018.

48 The Act of April 2, 1997, Constitution of the Republic of Poland (Journal of Laws of 1997, no. 78, item 483, as amended), hereinafter referred to as Constitution of the Republic of Poland.

49 The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz of December 7, 2021, file no. II SA/Bd 930/21, LEX no. 3326037.

50 The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of March 8, 2016, file no. IV SA/Gl 1129/15, LEX no. 2017370.

51 The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz of December 7, 2021, file no. II SA/Bd 930/21, LEX no. 3326037.

52 The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of June 6, 2018, file no. II SA/Op 109/18, LEX no. 2514050.

and the Voivodeship Administrative Court in Opole in its judgment of May 17, 2018<sup>53</sup> with regard to the introduction of a restriction on the submission of projects and participation in voting in relation to persons who have turned 16, and by the Voivodeship Administrative Court in Wrocław in its judgment of August 30, 2016<sup>54</sup> in relation to persons who have turned 18.

However, it should be noted, as pointed out by the Voivodeship Administrative Court in Gliwice in its judgment of May 12, 2021, that the date of birth obtained in the voting process can “provide important information to city authorities, such as which projects are relevant to which age group. Data on the date of birth or age may be required for voting on participatory budget projects, provided that there are no provisions in the resolutions of the decision-making bodies of the local government that would exclude anyone on the basis of age.”<sup>55</sup>

## 5.2. The Place of residence and registration

It should be assumed, as stated by the Voivodeship Administrative Court in Gliwice in its judgment of May 12, 2021, that “the elements that make it possible to determine who is a resident of a municipality and who is not, are the first and last name, as inalienable human rights directly relating to his or her physical and mental integrity and individuality, capable of unambiguously identifying a person, as well as the address of the person at which he or she is staying with the intention of permanent residence.”<sup>56</sup> However, the data on the date of birth of people submitting projects for participatory budgeting, people supporting a project, and people voting are not used to verify residence. Such data as the date of birth and age are not necessary to determine whether a person is a resident of a particular municipality.<sup>57</sup>

The provisions of the ACLLG do not define the term “resident,” so it is reasonable to refer in this regard to the provisions of the Civil Code.<sup>58</sup> According to Article 25 of the Civil Code, the place of residence of a natural person is the place where that person stays with the intention of permanent residence.

As noted by the Voivodeship Administrative Court in Poznań in its judgment of February 14, 2020, when assessing whether a person is a resident

---

53 The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of May 17, 2018, file no. II SA/Op 108/18, LEX no. 2503800.

54 The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of August 30, 2016, file no. III SA/Wr 777/16, LEX no. 2268222.

55 The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of May 12, 2021, file no. III SA/Gl 154/21, LEX no. 3181625.

56 Ibidem.

57 Ibidem.

58 The Act of April 23, 1964 - Civil Code (consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 1360), hereinafter referred to as CC.



of a locality or not, “both the fact of the physical presence in a locality (*corpus*) and the will to stay there (*animus*) are important. The will to stay in a particular place is a subjective concept. It must entail that the place has become the center of an individual’s daily life, where his or her life plans are concentrated. A specific place does not lose the attribute of the place of residence as a result of moving away from it for a longer or shorter period of time, provided that the person does not lose the real connection with the place. (...) The fulfillment of a single condition, which consists in mere physical residence, but without the intention of permanent residence, even if the residence lasted for a longer period of time (for example, in connection with work or study in another locality), does not determine a place of residence within the meaning of Article 25 of the Civil Code. Accordingly, the possibility to participate in public consultations is granted only to persons residing in the territory of the Republic of Poland with the intention of permanent residence.”<sup>59</sup> As the Voivodeship Administrative Court in Gliwice clarified in its judgment of May 12, 2021, “the assumption of a person’s residence in a certain locality is not determined by the locality in which the individual is registered, but by the locality in which he or she stays with the intention of permanent residence. (...) Thus, the introduction of the criterion of registration as a resident for voting on projects contradicts the applicable laws.”<sup>60</sup>

The Voivodeship Administrative Court in Poznań, in its judgment of May 5, 2022,<sup>61</sup> addressed the issue of differentiating requirements depending on whether someone is registered as a resident or not in a given municipality. The court considered a resolution of a city council, in which additional requirements were imposed on a certain group of residents. The fulfilment of these conditions resulted in the possibility of active participation in the process of voting on projects in the participatory budget. Specifically, it stated that “a resident who is not registered for permanent or temporary residence in the city may vote only after contacting the Citizens’ Budget coordinator or another person designated by the President and submitting a declaration of residence in the city.” The explanatory memorandum for the resolution explained the intent of that provision. It was pointed out that in view of the fact that Article 5a of the ACLLG grants the right to vote in the participatory budgeting process to any resident, and not only to persons registered as residents, and taking into account the fact that the city does not have a register of residents (there is only a register of registered

<sup>59</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of February 14, 2020, file no. IV SA/Po 934/19, LEX no. 3015121.

<sup>60</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of May 12, 2021, file no. III SA/Gl 154/21, LEX no. 3181625.

<sup>61</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of May 5, 2022, file no. III SA/Po 1728/21, LEX no. 3356977.

persons) it is reasonable to introduce into this resolution the regulations on the possibility of voting by persons who are residents but are not registered.<sup>62</sup> The Voivodeship Administrative Court in Poznań stated that “the City Council, in the procedure for voting on projects in the City’s so-called participatory budget, differentiated the legal situation of residents depending on whether the residents are registered (for permanent or temporary residence) or are not registered. In fact, additional requirements were imposed on voters not registered as residents, their right to vote was conditioned, and imposed the obligation to contact the Citizens’ Budget coordinator or another person appointed by the President before voting and to submit a declaration of residence in the city. (...) The Failure of a resident not registered for permanent or temporary residence in the city to meet these conditions excludes him or her from participating in voting on projects submitted for the participatory budget.”<sup>63</sup> Thus, the Voivodeship Administrative Court in Poznań stated that these rules “go beyond the statutory delegation contained in Article 5a (2) in conjunction with sec. 7 (4) of the ACLLG, because by imposing additional conditions on residents not registered in the City, to enable them to participate in the vote, impermissibly limits the access of this group of residents of the municipality to participation in consultations on the participatory budget.”<sup>64</sup>

### **5.3. The Universal Electronic System for Registration of the Population number**

Pursuant to Article 15 (2) of the Act on population registration<sup>65</sup>, the Universal Electronic System for Registration of the Population (PESEL) number is an eleven-digit numeric symbol that uniquely identifies an individual, with the first six digits indicating the date of birth (year, month, day), the next four digits indicating the serial number and gender of the person, and the last digit being a check digit used for computer control of the correctness of the assigned registration number.

The case law on the need to provide the PESEL number when voting on a participatory budget projects is inconsistent.

The Voivodeship Administrative Court in Gliwice, in its judgment of August 18, 2016,<sup>66</sup> stated that the obligation to indicate the PESEL number in the consultation procedure over a participatory budget in the application

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> The Act of September 24, 2010 on Population Registration (consolidated text: the Journal of Laws, no. 1022, item 1191), hereinafter referred to as “The Act on population registration.”

<sup>66</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of August 18, 2016, file no. IV SA/GI 540/16, LEX no. 2120823.

form for project proposals or in the list of support for the project, goes beyond the scope of the authorization granted in Article 5a (2) of the ACLLG. That number does not include data on the place of residence, and only this information is relevant in determining whether a person on the list is a resident of a municipality. The Voivodeship Administrative Court in Opole, too, in its verdict of May 17, 2018, stated that the city council, by requiring that the residents' application (questionnaire) include a PESEL number, goes beyond the scope of the authorization granted to that body by the provision of Article 5a (2) of the ACLLG.<sup>67</sup> A similar position was expressed by the Voivodeship Administrative Court in Gliwice in a later judgment of July 18, 2019, in which it stated that "one should share the assessment made in the contested supervisory ruling that the content of the contested resolution in terms of the requirement to indicate registration as a resident in the municipality goes beyond the scope of authorization under Article 5a (2) in conjunction with sec. 7 of the ACLLG, and the effect of limiting the access of residents of the municipality to participation in public consultations also extends to the obligation to indicate their PESEL number and telephone number in the consultation procedure, when casting a vote in electronic form."<sup>68</sup> In the same judgment, the Voivodeship Administrative Court in Gliwice also referred to the principle of adequacy under Article 5 (1) (c) of Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.<sup>69</sup> This principle involves the obligation to collect only such personal data that are in fact necessary for the handling of the case, which in the present situation should be limited to verification of the condition of residence in the municipality.<sup>70</sup> While it is true that the court shared the view that the use of the PESEL number is important from the point of view of the need to avoid abuse, in particular in the case of voting via an online form and of the resulting obligation of the municipality to maintain the principle of direct voting, in the opinion of the court, the view that the challenged regulations do not violate the provision of Article 5a (7) of the ACLLG should not be approved.

<sup>67</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of May 17, 2018, file no. II SA/Op 108/18, LEX no. 2503800.

<sup>68</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of November 18, 2019, file no. III SA/Gl 832/19, LEX no. 2865883.

<sup>69</sup> The Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the Protection of Natural Persons with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data. OJ EU L no. 119.

<sup>70</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of November 18, 2019, file no. III SA/Gl 832/19, LEX no. 2865883.

The Voivodeship Administrative Court in Rzeszów, too, in its judgment of February 5, 2019, stated that requiring a PESEL number is “an unauthorized creation by the authority of additional criteria, not provided for by a statute, which do not actually serve to determine the resident of the municipality, but constitutes a limitation of the group of residents of the municipality to persons who have a PESEL number, because it omits cases in which a resident of the municipality does not have such a code.”<sup>71</sup>

The requirement to provide the PESEL number, or, for example, the last four digits of that number, as in the case considered in the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of February 14, 2020, “makes it impossible for people who, for various reasons, have not received it (e.g., foreigners, as well as children of Polish citizens born abroad, including those with only a temporary passport and no Polish birth certificate) to take part in the consultation.”<sup>72</sup>

A similar position in an analogous case, in which the requirement to provide the PESEL number also applied only to electronic voting, and not to traditional voting, was expressed by the Voivodeship Administrative Court in Rzeszów in its judgment of August 28, 2019.<sup>73</sup> In the legal grounds of the judgment, the Court stated that “from the statutory authorization to pass rules and procedures for conducting consultations with the residents of a municipality, one cannot derive the competence of the municipal council to limit the group of persons entitled to participate in public consultations by establishing the obligation to indicate the PESEL number in the electronic voting form. The allegations of the complaint, which demonstrated that the requirement to provide the PESEL number was based on the need to verify whether the resident voted only one time, and also did not apply to the possibility of voting *in genere*, but only in electronic form, could not be accepted. The obligation to implement an additional information requirement for residents of a municipality, i.e., to provide the PESEL number, as part of the establishment of the rules for voting on individual projects that are candidates for inclusion in the participatory budget (Article 5a (2 and 7) of the ACLLG) for the sole reason that a resident does not vote traditionally – by casting a vote on paper – but electronically, is in itself contrary to the principle of equality. The voting method a resident chooses

<sup>71</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Rzeszów of February 5, 2019, file no. II SA/Rz 1192/18, LEX no. 2647133; cf.: The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz of December 14, 2021, file no. II SA/Bd 931/21, LEX no. 3326015; The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of May 15, 2018, file no. III SA/Op 63/18, LEX no. 2502340.

<sup>72</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of February 14, 2020, file no. IV SA/Po 934/19, LEX no. 3015121.

<sup>73</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Rzeszów of August 28, 2019, file no. II SA/Rz 683/19, LEX no. 2723104.

must not affect the scope of the data that makes it possible to verify whether he or she is a resident of the municipality. Providing one's first and last name along with one's place of residence in an electronic system that allows electronic voting should be considered sufficient both to verify that the voter is a resident of the municipality and to verify that the voter is voting for the first time.<sup>74</sup>

On the other hand, a different position was presented by the Voivodeship Administrative Court in Gliwice in its judgment of May 12, 2021<sup>75</sup> by citing the purpose of assigning a PESEL number under Article 15 (2) and Article 46 (1) of the Act on population registration, which allows data from the PESEL register and residents' registers to be made available to the public administration bodies to the extent necessary to carry out their statutory tasks. According to the court, "since, according to the statutory definition, the PESEL number allows for the unambiguous identification of a person, and the implementation of a participatory budget is a statutory task in cities with the rights of a district (Article 5a (5) of the ACLLG), the use of the PESEL number in the voting process, to ensure the directness and equality of the vote (voting in person and only once) is consistent with the purpose for which it was introduced and is carried out in a manner consistent with the law. It happens that children have the same first names as their parents and live at the same address, and then the PESEL number is necessary to identify the person; otherwise, there may be errors, as a result of which residents are deprived of the possibility to participate in voting for tasks in the participatory budget, and thus their rights may be violated."<sup>76</sup> In addition, in the court's opinion, there is no contraindication to requiring the PESEL number to confirm identity in the case of electronic voting, provided, however, that voting in the form of a traditional ballot is allowed. This is due to the fact that in participatory budgeting there are two purposes of processing personal data: to verify the condition of residence in the municipality and to verify the equality and directness of the vote. As substantiated by the Voivodeship Administrative Court in Gliwice in its judgment of May 12, 2021, "voting by electronic means has been conditioned by the need to provide the PESEL number and the telephone number not to verify whether a person is a resident of the City, but to confirm the identity of the person voting by electronic means, as well as *de facto* to confirm his or her legal capacity. This is because the PESEL number is the registration number of an individual, and there is no basis for requiring a qualified electronic signature or the use of a trusted profile" when casting one's vote electronically. As the Voivodeship Administrative Court in Gliwice further argued, "the local government unit, when analyzing the scope

---

74 Ibidem.

75 The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of May 12, 2021, file no. III SA/Gl 154/21, LEX no. 3181625.

76 Ibidem.

of the processed personal data in terms of the purpose of the processing, took into account the principle of adequacy of personal data, as evidenced by the fact that in the case of traditional (paper) voting taking place at a polling station operated by an employee, it did not consider the processing of personal data, i.e. the PESEL number and telephone number, as necessary, because it is possible to ensure equality and directness of the voting by showing the employee an identity document and signing the voter list. On the other hand, in the case of electronic voting, the inability to process the PESEL number and telephone number would result in the inability to verify voters in terms of their direct and equal voting.”<sup>77</sup> The Voivodeship Administrative Court in Gliwice also added that “the fact that voting on the participatory budget can be held in two forms gives each eligible person the opportunity to choose the method that is most convenient for him or her, so it serves the purpose for which the whole procedure is conducted. (...) The provision in question does not discriminate against anyone, because everyone can choose the way in which he or she will cast his or her vote (which is not possible, for example, in elections held only at polling stations). If a person is a resident of the City, but is not registered in it, he or she will only be deprived of the ability to choose the electronic voting method, but not of the right to participate in the voting in general, since paper voting is not restricted in any way, including by the obligation to be a registered resident in the municipality.”<sup>78</sup> Since the PESEL number is “unique, specific to only one person, it serves to identify voters and verify whether a person has already voted, in a situation where there are several people with the same first and last name. Thus, the reason for requiring the PESEL number is to ensure equality and directness of voting, so that every resident can cast a vote and can do so only once.”<sup>79 80</sup>

#### **5.4. Mobile phone number**

Some cities in which electronic voting is held, in addition to traditional voting with ballots, imposed the requirement to provide one’s mobile phone number. In the light of the case law of administrative courts, this obligation does not limit the right of a resident to participate in a vote on a participatory budget. This requirement serves to ensure equality and directness of voting. Providing a phone number to which a message is sent with an individual code confirming the casting of a vote is “a security measure within the electronic

---

77 Ibidem.

78 Ibidem.

79 Ibidem.

80 Ibidem.

system, without which fraud and falsification of the vote results could occur. Without an individual code, a person with access to a database with PESEL numbers could commit fraud and falsify the results (...). This is a safeguard that functions only within an electronic system. This is because the code is entered automatically in the system and this information is not further processed or used.”<sup>81</sup>

The requirement to provide a mobile phone number, according to the Voivodeship Administrative Court in Gliwice expressed in its judgment of May 12, 2021 “does not discriminate against or exclude anyone from the possibility to vote, as those who do not want to disclose them or do not have a cell phone have the ability to vote in the traditional way, in which their provision is not required.”<sup>82</sup> The situation would be different if voting on participatory budget projects took place only electronically. Participation in the consultation would then depend on having a mobile phone. Such a situation, however, has not been the subject of adjudication by administrative courts.

### **5.5. Active voting rights**

In some municipalities, the ability to participate in consultations in the form of participatory budgeting has been conditioned by having active voting rights. However, as the Voivodeship Administrative Court in Gliwice concluded in its judgment of August 18, 2016, by introducing active voting rights as a requirement in the provisions of a resolution on consultations in the form of participatory budgeting relating to the designation of the persons entitled to vote, a reference is made to the criteria that cannot be derived from the authorization contained in Article 5a (2) of the ACLLG. “This, in turn, means that the Municipal Council – by using the condition of having active electoral rights – not only went beyond the sphere of the authority granted to it, and thus violated Article 5a (2), but most importantly entered as a matter that is constitutionally reserved to the legislature, which infringes upon the basic principle of public bodies acting on the basis and within the limits of law (Article 7 of the Polish Constitution).” As noted by the Voivodeship Administrative Court in Gliwice in its judgment of November 18, 2019<sup>83</sup> the ACLLG does not refer to the Act of January 5, 2011 – Electoral Code<sup>84</sup> and, consequently, the determination of whether a person – a resident has active voting rights is not covered by the provisions of the ACLLG.

---

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of August 18, 2016, file no. IV SA/GI 540/16, LEX no. 2120823.

<sup>84</sup> The Act of January 5, 2011 – Electoral Code (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 1277).



## 5.6. The Status of a city councilor

In the light of the case law of the administrative courts, the exclusion of councilors from the possibility of submitting projects in participatory budgeting is legal, while as residents they are able to participate in the vote. Considering the allegation of the illegality of such a solution, in its judgment of January 14, 2014, the Voivodeship Administrative Court in Gliwice concluded that depriving city councilors of the possibility to propose tasks for a participatory budget is not tantamount to depriving them as residents of the right to participate in consultations. Councilors can participate in consultations by casting their vote for specific task proposals. On the other hand, the Voivodeship Administrative Court in Gliwice agreed with the Municipality's position that "the exclusion of councilors from the group of persons authorized to submit task proposals is a rational and consistent measure to the extent that, as results from the assumptions of these public consultations, they are to be conducted jointly by the President and councilors. Consequently, City Council councilors participate personally as members of teams working on the participatory budget. Therefore, the construction adopted in the contested resolution, following in a certain way the provisions of the Code of Administrative Procedure<sup>85</sup> regarding the exclusion of the body and an employee of the body, is a mechanism that eliminates situations that could raise doubts about the impartiality of the members of the teams verifying task proposals."<sup>86</sup>

The position of the Voivodeship Administrative Court was concurred with the position of the Supreme Administrative Court, which stated in its judgment of May 29, 2015, that "since the municipal council, and therefore the councilors, adopt the municipal budget, which means that they determine the tasks that will be paid for from the municipal budget. The same councilors cannot propose public tasks to be paid for from a separate part of the budget referred to as participatory budget. Indeed, it can be assumed that the essence of the participatory budget is that proposals for tasks to be paid for from the part of the budget referred to as participatory budget will be submitted by people from outside the council. The exclusion of councilors concerns to the submission of proposals for public tasks, not to their subsequent consultation with residents and evaluation."<sup>87</sup>

<sup>85</sup> The Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure (the Journal of Laws of 2021, item 735, as amended).

<sup>86</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of January 14, 2014, file no. I SA/Gl 1291/13, LEX no. 1529502.

<sup>87</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of May 29, 2015, file no. II GSK 942/14, LEX no. 1982688.

### 5.7. Non-governmental organizations

In the light of the case law of administrative courts, non-governmental organizations may not so much participate in social consultations, i.e. vote for projects, as submit, on an equal footing with residents, proposals for tasks for the participatory budget. In the opinion of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice expressed in its judgment of January 14, 2014, non-governmental organizations may be “entitled only to submit proposals (projects) for public tasks, which will then be evaluated by residents who will participate in public consultations by voting.”<sup>88</sup> The Voivodeship Administrative Court did not agree with the argumentation of the supervisory authority, which stated in the course of examining the legality of the council’s resolution in question, that it was contrary to the provisions of Article 5a (2) of the ACLLG. According to the supervisory authority, the wording of this provision precluded “the possibility of granting to non-governmental organizations the right to participate in consultations. The authority noted that the referenced act stipulates that consultations are carried out with the residents of a municipality. The introduction in the resolution of a provision that in any way expands the group of persons entitled to participate in consultations defined by the legislature constitutes a significant violation of Article 5a (2) of the act, in that it goes beyond the scope of the competence norm expressed in that article. It is clear from the cited article that the only criterion for participation in consultations is the fact of being a resident of a municipality. A resolution on this matter may not concern any entities other than the residents of the municipality.”<sup>89</sup>

The cited position of the Voivodeship Administrative Court was upheld by the Supreme Administrative Court, which stated in its judgment of May 29, 2015 that “the provision that non-governmental organizations may also submit proposals for public tasks, as these are proposals that will then be evaluated by residents in the course of public consultations by voting, does not constitute an exceedance of the statutory authorization provided for Article 5a (2) of the ACLLG.”<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of January 14, 2014, file no. I SA/Gl 1291/13, LEX no. 1529502.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> The Judgment of the Supreme Administrative Court of May 29, 2015, file no. II GSK 942/14, LEX no. 1982688.

## 6. Conclusions

The analysis of the legislation and case law of administrative courts presented in this paper in terms of the determination of the group of persons entitled to participate in public consultations as part of participatory budgeting proves that the provisions of the local law are restrictive compared to the statutory regulation. Therefore, resolutions issued on the basis of Article 5a of the ACLLG have repeatedly been the subject of adjudication by administrative courts, whose role is to bring local laws into compliance with statutory provisions. The extensive case law of administrative courts on the use of participatory budgeting leads to the following conclusions:

- firstly, public consultations carried out on the basis of Article 5a of the ACLLG, of which the participatory budget is a special form, have an opinion-forming and non-binding nature, since they do not serve to decide on public issues, but to organize the decision-making process in such a way as to allow the decision-maker to learn in its course the opinions of third parties;
- secondly, when assessing the legal nature of resolutions establishing the rules and procedures for conducting consultations with residents, issued on the basis of the statutory delegation under Article 5a (2) of the ACLLG, it should be clearly stated that they are acts of local law;
- thirdly, the statutory delegation under Article 5a (2) of the ACLLG authorizes the decision-making body of a municipality only to determine the principles, which should be understood as norms containing the rules governing the institution of consultations, the foundations of the functioning of consultations in a municipality, and the procedure for carrying out consultations, which involves the method of the consultation proceedings and the procedure enabling the consultation process;
- fourthly, it is clear from Article 5a (1 and 2) that public consultations on a participatory budget are conducted with residents. Thus, the legislature did not leave any possibility to the decision-making bodies of LRGUs to reduce the subjective scope of the persons entitled to participate in consultations, and in contrast to local laws, the case law of administrative courts is uniform on this issue. The resolution-passing body of an LRGU is bound by the competence norm contained in the statute, and this norm does not in any case allow to determine the group of entities entitled to participate in consultations. Thus, the introduction in resolutions of conditions for differentiation between residents of a municipality that would restrict their rights to take part in public consultations is unacceptable;
- fifthly, the group of persons entitled to participate in social consultations in the form of participatory budgeting has been repeatedly reduced by

the decision-making bodies of LRGUs, as indicated by the extensive case law of administrative courts. The prerequisites for participation in the consultations included that the participants had reached a certain age. The case law demonstrates the opinion that the possibility to apply the criterion of age to the persons taking part in consultations goes not only beyond the scope of the powers granted to the decision-making bodies of LRGUs, but also enter into the matter constitutionally reserved to the legislature, which violates the basic principle of public bodies acting on the basis and within the limits of law. Similarly, this principle is contradicted by making the ability to participate in consultations in the form of participatory budgeting conditional on having active voting rights. The fact of deprivation of public rights, voting rights, or incapacitation of a resident of a municipality also must not deprive a resident of the right to participate in consultations. The criteria in conflict with the law that administrative courts have pointed out in their rulings include the obligation to be a registered resident when voting on projects. According to the administrative courts, granting the rights of a resident is conditioned by the first and last name, as inalienable human rights, and by the address of the person where he or she stays with the intention of permanent residence. In contrast, verification of residence cannot be carried out on the basis of the date of birth of those participating in consultations, nor by the obligation to have a PESEL number. Although the case law of the administrative courts is not unanimous on the issue of the obligation to have a PESEL number, it should be accepted as correct that requiring a PESEL number is an unauthorized creation of the decision-making body of additional criteria that are not provided for by the statute, which do not in fact serve to determine whether a person is a resident of the municipality, and constitutes a limitation of the group of residents of the municipality to persons who have this number, as it omits cases in which a resident of the municipality does not have such a number.

## Bibliography

### Legal acts

- Rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych. Dz. Urz. UE L 2016 nr 119 [The Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the Protection of Natural Persons with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data. OJ EU L no. 119].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483) [Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (the Journal of Laws 1997 no. 78, item 483)].
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735, z późn. zm.) [The Act of June, 14 1960 – Code of Administrative Procedure (the Journal of Laws of 2021, item 735, as amended)].
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360) [The Act of April, 23 1964 Civil Code (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 1360)].
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2022, poz. 559, z późn. zm.) [The Act of March 8, 1990 on Commune-Level Local Government (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 559, as amended)].
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2022, poz. 547, z późn. zm.) [The Act of June 5, 1998 on the Voivodeship-Level (Province-Level) Regional Government (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 547, as amended)].
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1526) [The Act of June 5, 1998 on Powiat-Level (District-Level) Local Government (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 1526)].
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461) [The Act of July, 20 2000 on the Promulgation of Normative Acts and Certain Other Legal Acts (consolidated text: the Journal of Laws of 2019, item 1461)].
- Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1191) [Act of September 24, 2010 on Population Registration (consolidated text: the Journal of Laws, item 1191)].
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1277) [The Act of January 5, 2011 – Electoral Code (consolidated text: the Journal of Laws of 2022, item 1277)].
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130) [The Act of January 11, 2018

Amending Certain Acts in Order to Increase the Participation of Citizens in the Process of Electing, Functioning, and Controlling Certain Public Bodies (the Journal of Laws of 2018, item 130)].

Uchwała Rady Miejskiej w Pszczynie Nr XI11/117/15 z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem Pszczyńskiego Budżetu Obywatelskiego 2016 [The Resolution of the Pszczyna City Council of August 20, 2015, no. XI11/117/15, on Determining the Principles and Procedures for Conducting Public Consultations Related to the Preparation of the Pszczyna Participatory Budget in 2016].

Uchwała Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 19 grudnia 2018 r. nr V/43/18 w przedmiocie zasad programu „Bydgoski budżet obywatelski” [The Resolution of the Council of the City of Bydgoszcz of December 19, 2018, no. V/43/18, on the Principles of the “Bydgoszcz participatory budget” Program].

Zarządzenie z dnia 11 sierpnia 2017 w sprawie budżetu obywatelskiego Kazimierza Dolnego na rok 2018 [The Ordinance of August 11, 2017 Concerning Kazimierz Dolny’s Participatory Budget for 2018].

#### Case law

Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 13 września 2019 r., syg. I GSK 1324/18, LEX nr 2725262 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of September 13, 2019, file no. I GSK 1324/18, LEX no. 2725262].

Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2016 r., syg. II OSK 3156/18, LEX nr 2799400 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of December 16, 2016, file no. II OSK 3156/18, LEX no. 2799400].

Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 29 maja 2015 r., syg. II GSK 942/14, LEX nr 1982688 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of May 29, 2015, file no. II GSK 942/14, LEX no. 1982688].

Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 3 listopada 2010 r., syg. I OSK 1213/10, LEX nr 744957 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of November 3, 2010, file no. I OSK 1213/10, LEX no. 744957].

Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 5 kwietnia 2002 r., syg. I SA 2160/01, LEX nr 81765 [The Judgment of the Supreme Administrative Court of April 5, 2002, file no. I SA 2160/01, LEX no. 81765].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 5 maja 2022 r., syg. III SA/Po 1728/21, LEX nr 3356977 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of May 5, 2022, file no. III SA/Po 1728/21, LEX no. 3356977].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 14 grudnia 2021 r., syg. II SA/Bd 931/21, LEX nr 3326015 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz of December 14, 2021, file no. II SA/Bd 931/21, LEX no. 3326015].

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 7 grudnia 2021 r., syg. II SA/Bd 930/21, LEX nr 3326037 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Bydgoszcz of December 7, 2021, file no. II SA/Bd 930/21, LEX no. 3326037].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 7 lipca 2021 r., syg. II SA/Po 148/21, LEX nr 3198495 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of July 7, 2021, file no. II SA/Po 148/21, LEX no. 3198495].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12 maja 2021 r., syg. III SA/Gl 154/21, LEX nr 3181625 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of May 12, 2021, file no. III SA/Gl 154/21, LEX no. 3181625].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14 lutego 2020 r., syg. IV SA/Po 934/19, LEX nr 3015121 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of February 14, 2020, file no. IV SA/Po 934/19, LEX no. 3015121].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 18 listopada 2019 r., syg. III SA/Gl 832/19, LEX nr 2865883 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of November 18, 2019, file no. III SA/Gl 832/19, LEX no. 2865883].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 28 sierpnia 2019 r., syg. II SA/Rz 683/19, LEX nr 2723104 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Rzeszów of August 28, 2019, file no. II SA/Rz 683/19, LEX no. 2723104].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 5 lutego 2019 r., syg. II SA/Rz 1192/18, LEX nr 2647133 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Rzeszów of February 5, 2019, file no. II SA/Rz 1192/18, LEX no. 2647133].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 czerwca 2018 r., syg. II SA/Op 109/18, LEX nr 2514050 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of June 14, 2018, file no. II SA/Op 109/18, LEX no. 2514050].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 15 maja 2018 r., syg. II SA/Op 63/18, LEX nr 2502340 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of May 15, 2018, file no. II SA/Op 63/18, LEX no. 2502340].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 17 kwietnia 2018 r., syg. II SA/Op 64/18, LEX nr 2483810 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of April 17, 2018, file no. II SA/Op 64/18, LEX no. 2483810].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., syg. II SA/Ke 38/17, LEX nr 2289689 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kielce of April 13, 2017, file no. II SA/Ke 38/17, LEX no. 2289689].



- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 sierpnia 2016 r., syg. III SA/Wr 777/16, LEX nr 2268222 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of August 30, 2016, file no. III SA/Wr 777/16, LEX no. 2268222].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 18 sierpnia 2016 r., syg. IV SA/Gl 540/16, LEX nr 2120823 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of August 18, 2016, file no. IV SA/Gl 540/16, LEX no. 2120823].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 8 marca 2016 r., syg. IV SA/Gl 1129/15, LEX nr 2017370 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of March 8, 2016, file no. IV SA/Gl 1129/15, LEX no. 2017370].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 października 2015 r., syg. I SA/Gl 787/15, LEX nr 1926301 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of October 14, 2015, file no. I SA/Gl 787/15, LEX no. 1926301].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 16 września 2015 r., syg. III SA/Wr 474/15, LEX nr 1815808 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of September 16, 2015, file no. III SA/Wr 474/15, LEX no. 1815808].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 stycznia 2014 r., syg. I SA/Gl 1291/13, LEX nr 1529502 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of January 14, 2014, file no. I SA/Gl 1291/13, LEX no. 1529502].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 11 lipca 2013 r., syg. II SA/Ol 518/13, LEX nr 1343114 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Olsztyn of July 11, 2013, file no. II SA/Ol 518/13, LEX no. 1343114].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., syg. III SA/Wr 20/11, LEX nr 1112683 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of April 29, 2011, file no. III SA/Wr 20/11, LEX no. 1112683].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 13 czerwca 2006 r., syg. II SA/Op 213/06, LEX nr 475242 [The Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Opole of June 13, 2006, file no. II SA/Op 213/06, LEX no. 475242].

### Literature

- Emerson K., Nabatchi T., Balogh S., *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2012, no. 1.
- Kęłbowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi [Participatory Budgeting. Quick Reference Guide]*, Warszawa 2013.
- Krasnowolski A., *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach [Civic (participatory) budgeting. The history*

- of the institution and its functioning in Polish local governments*], Warszawa 2020.
- Matan A., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz [The Act on Commune-Level Local Government. Commentary]*, 3<sup>rd</sup> edition, ed. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Opalek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa [Methodological Problems of Legal Science]*, Warszawa 1962.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., *Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges*, "The International Journal of Urban and Regional Research" 2008, no. 1.
- Sześciło D., *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce [The Legal conditions of participatory budgeting in Poland]*, "Finanse Komunalne" ["Municipal Finance"] 2012, no. 12.
- Wampler B., *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State University Press 2007.
- Wampler B., *When does participatory democracy deepen the quality of democracy*, „Comparative Politics” 2008, no. 1.
- Wilk J., *Powszechnie obowiązująca moc prawna uchwały określającej zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami. Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2012 r. [Universal Legal Force of a Resolution Setting out the Principles and Procedure of Consultations with Residents. Glossary to the Judgment of the Supreme Administrative Court of March 20, 2012]*, I OSK 2299/11, LEX/el. 2013.
- Zawadzka-Pąk U.K., *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych [Activity-Based Budgeting in Public Finance Units]*, Gdańsk 2013.
- Zawadzka-Pąk U.K., *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne [Protecting the Common Good Through Participatory (Civic) Budgeting. An Axiological and Legal Study]*, Białystok 2019.

#### SUMMARY

### **The Right to Participate in the Consultations on the Participatory Budget in the Light of the Legislation and the Case Law of Administrative Courts in Poland**

The analysis of the legislation and case law of administrative courts presented in this paper made it possible to determine the group of persons entitled to participate in public consultations on participatory budgets. An analysis of the local laws leads to the conclusion that the resolution-passing bodies of LRGUs, when designating the group of persons entitled to participate in the public consultation procedure, have repeatedly reduced it in relation to the statutory regulation, thus significantly violating Article 5a of the Act on the commune-level local government. The extensive case law of administrative courts on the application of participatory budgeting proves that

it follows from the statutory delegation under Article 5a (1 and 2) of the Act on the commune-level local government that public consultations on a participatory budget are conducted with residents. Thus, the legislature did not leave any possibility to the decision-making bodies of LRGUs to reduce the subjective scope of the persons entitled to participate in the consultations, and in contrast to the local laws, the case law of administrative courts is uniform on this issue. The resolution-passing body of a unit of the local government is bound by the competence norm contained in the statute, and this norm does not in any case allow to determine the group of entities entitled to participate in the consultations. Thus, the introduction in resolutions of the conditions for differentiation between residents of a municipality that would restrict their rights to take part in public consultations is unacceptable. According to administrative courts, granting the rights of a resident is conditioned by the first and last name as inalienable human rights, and by the address of the person where he or she stays with the intention of permanent residence. The application of the criterion of age to the persons taking part in consultations, the requirement to have active voting rights, the requirement to be a registered resident, and the requirement to have a PESEL number goes not only beyond the scope of the powers granted to the decision-making bodies of LRGUs, but also enter into the matter constitutionally reserved to the legislature, which violates the basic principle of public bodies acting on the basis and within the limits of law.

**Iwona Wrońska**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: wronska@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8945-3545

**Tomasz Dubowski**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: t.dubowski@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8731-2266

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.10

## **Axiology of the Law of the European Legal Space and the Development of the Administrative Court System in Poland**

### **ABSTRACT**

The primary objective of the study was to determine the unique characteristics of the axiology of the law of the European legal space and its impact on the development of the administrative courts system in Poland by indicating its rooting in legally expressed values, as well as in extra-legal values that are common axioms of the European legal space discussed herein. It was noted that international law – which is the background of the study – determines the basis for the operation of a democratic state, thus exerting a fundamental and significant influence on the formation of standards of democratic states in Europe, including the administrative court system in Poland. The achievement of the primary objective of the deliberations will be assisted by two intermediate objectives. The first one, seeking to lay the foundations for the introduction of the aforementioned “European legal space” category as a normative category that includes a common axiology of law, which underlies the democratic state, including the nature of human rights, through the

analysis of the legal and non-legal norms that form that category. The achievement of the second intermediate objective, on the other hand, will make it possible *in fine* to treat that space as a normative and axiological concept to rot the unique structure of the administrative court system in Poland as one of the structural elements of the democratic system. In the literature on the subject, the issue of the axiology of the law of the European legal space from the standpoint of its impact on the administrative court system in Poland has not been analyzed in a comprehensive manner, and the available publications only partially address this topic, which prompted the study of the issue stated in the title of this paper. By setting the framework for the deliberations, they were narrowed down to the European legal space, which was considered to be the normative space of influence of European international organizations, namely the Council of Europe, the European Union, and the Organization for Security and Cooperation in Europe. The purpose of the specific scope of the conducted analyses have resulted in the use of specific research methods. The dogmatic-legal method was the leading method, and it is present virtually all parts of the deliberations. The position of the doctrine was analyzed Polish and foreign monographs and papers, as well as acts of universally applicable international law and those of a regional nature. The case law of international courts was also analyzed. The author made an extensive use of the legal-comparative method. It proved useful in the search for a way to define the concept of the European legal space, as well as other concepts, due to the need to confront the legal achievements of the international organizations that make up that space.

**Key words:** European legal space, democracy, rule of law, administrative courts system

## 1. Introduction

The foundations of a democratic state include the normatively expressed principle of the rule of law and the principle of the protection of human rights. A properly functioning system of justice is the foundation of these values, which is very important. The principle of a democratic state, which is the subject of research by sociologists, political scientists, and ethicists, though in a different approach, remains primarily of interest to lawyers, including international law experts. This is evidenced, for example, by the fact that the multifaceted plane of the functioning of the democratic state from the standpoint of the organization and principles of the administration of justice is a subject of interest for states in various international cooperation forums and international governmental organizations, which influences the positions of the doctrine in this regard.

There is no doubt that the administrative court system in Poland today is considered one of the foundations of a democratic law-abiding state. For as

J.S. Langrod rightly states, “there is no rule of law without an administrative courts system, just as there is no border security without an army and no internal security without a police force.”<sup>1</sup> This historically well-established system of justice – the judicial review of government administration in Poland, has a long history and dates back not only to the periods of independent Poland, but also to the times of the partitions – is one of such foundations of the democratic law-abiding state, which developed within the framework also of the post-1989 political changes on the European continent. Poland was an important actor in the changing international relations at that time, thus entering the ranks of democratic states, gathered in various regional structures having the character of international governmental organizations complying with the ideas and demands of a democratic state and with the protection of human rights.

The definition of the European legal space and the related analysis of its axiological dimension and the context of legal norms are not often the subject of analysis in the legal doctrine, although it is possible to notice the doctrine’s interest in the issue of values, described in the context of the law of the European Union or the Council of Europe. What is rare, however, is the context of research that is part of a broader perception of the values established and protected by the *acquis* of European international organizations, namely the Council of Europe (hereafter referred to as CE), the European Union (hereafter referred to as EU), and the Organization for Security and Cooperation in Europe (hereafter referred to as OSCE). Recognizing the fact that international law – which is the background of the study – determines the basis for the operation of a democratic state, the axiology of the law of the European legal space and its impact on the development of the administrative court system in Poland was made the main subject of the analysis. By setting the framework for the deliberations, they were narrowed down to the European legal space, which was considered to be the normative space of influence of European international organizations, namely the Council of Europe, the European Union, and the Organization for Security and Cooperation in Europe. This was determined by a number of factors, among which the following should be pointed out: a factual regional variation of the normative human rights systems and their implementation, differences in the legal characteristics of the resolutions of international organizations, and cultural differences between regions around the world. Regional international organizations exert a fundamental and important influence on the formation of standards of a democratic state in Europe, including the administrative courts system. Therefore, the title of the paper, “Axiology of the law of the European

<sup>1</sup> J.S. Langrod, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, after: J.S. Langrod, *Znosić czy rozbudować*, 1929, [in:] *Przedruki z „Gazety Administracji” z 1946 r.*, “Samorząd Terytorialny” 1999, no. 5, p. 72.

legal space and the development of the administrative court system in Poland,” on the one hand, reflects the above assumptions, and on the other hand, indicates the main core of the analysis. Moreover, it is true that in the literature on the subject, the issue of the axiology of the law of the European legal space from the standpoint of its impact on the administrative court system in Poland has not been analyzed in a comprehensive manner, and the available publications only partially address this topic, which prompted the study of the issue stated in the title of this paper.

Given the above, the primary objective of the study was to determine the unique characteristics of the axiology of the law the European legal space and its impact on the development of the administrative courts system in Poland by indicating its rooting in legally expressed values, as well as extra-legal values that are common axioms of the European legal space discussed herein. The achievement of the primary objective of the deliberations will be assisted by two intermediate objectives. The first one, seeking to lay the foundations for the introduction of the aforementioned “European legal space” category as a normative category that includes a common axiology of law, which underlies the democratic state, including the nature of human rights, through the analysis of the legal and non-legal norms that form that category. The achievement of the second intermediate objective, on the other hand, will make it possible *in fine* to treat that space as a normative and axiological concept to anchor the unique structure of the administrative court system in Poland as one of the structural elements of the democratic system. Thus, the indicated research objectives will lead to the indication that the development of the administrative court system in Poland has been embedded in the normative and extra-normative standard of the modern European international law as a regional law operating within the European legal space, setting directions for Poland, as well as for European countries, for the formation of democratic justice systems and the protection of human rights, which is inextricably linked to them.

The term “legal space” will be used within the framework of the analysis instead of the term “legal system.” The latter, while inherent in both domestic law and international law, does not reflect the essence of the matter. This is because it does not take into account the fact that the unique characteristics of the legal norms created in Europe by states and by international organizations often make these norms function somewhat autonomously and frequently overlap. In addition, in this discussion, the term “normative standard” will be used deliberately, because this procedure reflects – as proven in this research – the influence of legal, as well as extra-legal norms on the creation of a standard of axiological values. Therefore, the expression “legal standard” was dropped in favor of the expression “normative standard” as a broader category of meaning.



The purpose and the specific research scope of the conducted analyses have resulted in the use of specific research methods. The dogmatic-legal method was the leading method and it is present in virtually all parts of the deliberations. The position of the doctrine was analyzed on the basis of the chosen set of as well as acts of universally applicable international law and those of a regional nature. The case law of international courts was also analyzed. The legal-comparative method was extensively used. It proved useful in the search for a way to define the concept of the European legal space, as well as other concepts, due to the need to confront the legal achievements of the international organizations that make up that space.

## 2. The concept of the European legal space

The opening of the deliberations with the concept of the European legal space in the legal conceptual grid is intended to show whether the European legal space is a term used in legal science or only in legal practice, and whether the discourse on the definition of the concept of the European legal space has brought a precise way of determining the meaning of that concept. It should be noted that this objective does not imply the formation of a new definition of this concept, but only an indication, for the purpose of this analysis, of how the concept of the European legal space is to be understood.

Efforts to define the concept of the European legal space are made in both Polish and foreign literature. It should be emphasized that there is no legal definition of the space in question, either in the national systems of states or in the regional, European international law; therefore, the literature presents a rather broad catalog of views that attempt to adopt a precise understanding of that concept. Contrary to appearances, such a general and seemingly obvious category as “the European legal space” is not at all one of those that have enjoyed a consensus in the doctrine concerning its definition. This is best evidenced by the multiplicity of terms used as synonyms, which makes it difficult to find broader analyses in which their authors propose a similar understanding and approach to the concept, such as the pan-European legal space<sup>2</sup>, the European legal order, the European legal system, European international law, the law system of Europe, and the European architecture (in the legal sense – the author’s note)<sup>3</sup>. In foreign literature, on the other hand, one can find the following terms:

<sup>2</sup> F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, translated by M.A. Nowicki, Warszawa 2006, pp. 156ff.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 156.

*the European legal space*,<sup>4</sup> *the European legal area*,<sup>5</sup> *the European area law*,<sup>6</sup> *the European legal system*,<sup>7</sup> and *the European law*. The analyzed reviews are mostly based on enumerations that point to entities that create legal norms in Europe, and thus shape the European legal space. The terms “legal space,” “legal order,” and “legal system” are also considered synonymous. In addition, both the terminology and the way the European legal space is defined are reduced – in academic discourse – to a specific case. Thus, if the object of study is the legal order of the EU, it is assumed that the EU’s legal norms constitute the European legal space, or, conversely, that the cooperation of the EU and the CE forms the European legal space, understood as the sphere of legal activity of these European organizations only.

This apparent peculiar arbitrariness of the terminology is directly related to the lack of a binding definition of the concept of the European legal space, which would result from the normative standard, which consequently allows researchers to use – incidentally, quite freely – individually created concepts of the European legal space that are adequate, given the scope of their research.

The analysis of the doctrinal output leaves no doubt that the European legal space is discussed in a narrower and broader sense. In the narrower sense, the doctrine proposes that the European legal space should be viewed as the national legal orders of European countries or as a system of law of the European Union. In a broader sense, it is proposed to be defined as: 1) the legal norms created by the European Union and the Council of Europe (so-called European law in the broader sense); 2) the legal systems of European governmental international organizations in combination with the legal norms of other international entities operating in Europe – in this view, it is collectively the law of European international organizations, i.e. the European Union, the Council of Europe, the OSCE, and other European international structures, i.e.: the European Economic Area, the European Free Trade Association, and the UN Economic Commission for Europe; 3) another concept of defining the European legal space in a broader sense can be constructed similarly to the one described above, with the additional element being that the legal systems of European states are taken into account in addition to the legal orders of European international governmental organizations and other international structures, operating in Europe; 4) the broadest spectrum of the definition is the classification of many

4 N. Gibbs, *Post Sovereignty and the European Legal Space*, “Modern Law Review” 2017, vol. 80, no. 5, pp. 812-835; M. Huomo-Kettunen, *Heterarchical constitutional structures in the European Legal Space*, “European Journal of Legal Studies” 2013, vol. 6, no. 1, pp. 47-65.

5 A.A. Manolescu, A. Manolescu, *The corporate responsibility for human rights within the European legal area*, “AGORA International Journal of Juridical Sciences” 2009, p. CXI.

6 A.B. Grødeland, W.L. Miller, *European Legal Cultures in Transition*, Cambridge 2015, p. 315.

7 P. Legrand, *European Legal Systems Are Not Converging*, “The International and Comparative Law Quarterly” 1996, vol. 45, no. 1, pp. 52-81.

different legal orders, not only international or European, namely: national legal orders of European states, the legal order of the EU, the system of the Council of Europe, the OSCE, and other international structures operating in Europe, as well as the international law norms adopted by European states in the framework of their membership in other organizations or institutions, such as the UN or the World Trade Organization (this is the greatest extent of the “legal mosaic,” i.e. the interpenetration of different legal systems, national and international, including the strictly European international system).

In the present discussion, the *acquis* of the European international organizations - the Council of Europe, the European Union, and the Organization for Security and Cooperation in Europe – is assumed to be the European legal space. Within this broad framework of reference, it is important to note the differences among countries in terms of the European legal culture, where there are many historical, sociological, and ideological differences and even contrasts among the countries of that space. This is because it should be kept in mind that the OSCE is an international organization that also includes countries that are not located on the European continent (e.g. the USA and Asian countries, such as Mongolia, Uzbekistan, and Armenia). Therefore, in this dimension, the European legal space geographically has the relative character of the so-called Europeanness. Such antecedents, therefore, require a search for a common foundation, other than geographic, for the states of the European legal space, confirmed in the legal and organizational sphere of these organizations. This foundation seems to be a certain axiological order, expressed in the values protected by the laws of the CE, the EU and the OSCE, setting the directions for the development of states.

### 3. Axiology of the law of the European legal space

Axiology of law is the science of the values embodied in law (e.g., social justice, equal opportunity, solidarity, freedom, etc.). As Z. Ziemiński points out, the axiology of law is formed by a set of values relativized to evaluative values, contained implicitly or explicitly in a given system of law, and to the principles and evaluations to which the system of law refers – such a set is referred to as the moral background of law.<sup>8</sup> The catalog of values on which the axiological justification of norms is based, is different and specific to each field of law. Thus, a study of the values of the European legal space means a determination of the

<sup>8</sup> Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań 1978, p. 50; J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013, p. 184; W. Lang, *Aksjologia polskiego systemu prawa w okresie transformacji ustrojowej*, [in:] L. Leszczyński, ed., *Zmiany społeczne a zmiany w prawie: aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, p. 47.

axiological justification of the legal norms present in that legal system. In this regard, we can suggest an axiological definition of the European legal space by pointing out that the European legal space is formed on the basis of a set of legal norms, which exist because they have been implemented by state entities and such international organizations as: the Council of Europe, the European Union, and the OSCE – values established on the basis of legal norms, as a result of a common consensus on the need to protect these values. The definition thus adopted can be related to the theory of the so-called floors and mirrors presented by J. Zimmermann, according to which above every field of law, there is another suspended floor – the axiological floor, which should influence and affect everything that happens on the lower floor.<sup>9</sup> A proper understanding of each of the legal disciplines requires observing the two floors in relation to each other. A proper understanding of any legal institution, its meaning, and its operation, requires looking at it also from the other side (one could say “from the other side of the mirror” or “from the other side of the medal”), which is the axiological side. Starting not from an axiological point of view, as opposed to a normative one, one can even say that the law is a set of values put into normative language.<sup>10</sup>

Thus, the modern understanding of Europeanness is attributed – in addition to its territorial meaning – also a meaning in the axiological sense, which, from the point of view of legal analysis, is just as justified as that in geographical terms alone. It is a matter of demonstrating the formula for its axiological values that are broadly applicable geographically, including outside Europe, which it represents and protects, and which, in principle, cannot be relativized. Nowadays, it should be considered obvious that the European legal space is an area in which states hold values that originate from their constitutional traditions, civilization, and culture, as well as the body of law created by regional international organizations: the CE, the EU, and the OSCE. This helps to highlight that the European legal space is a space determined by values: it is not only a geographic, geopolitical, or geo-economic space – it is first and foremost an axiological space, so Europe is not only geography, but first and foremost values. The European legal space understood in this way – in addition to the axiological dimension – has a normative and institutional dimension, where European law and institutions are the manifestation of support and the carrier of these axiological values.

The European legal space understood herein as the legal and extra-legal *acquis* of the three regional international governmental organizations, i.e., the

<sup>9</sup> J. Zimmermann, *Przedmowa*, [in:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, ed. J. Zimmermann, Warszawa 2017, p. 13.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 13-14.

European Union, the Council of Europe, and the OSCE, from the standpoint of its functioning for more than several decades, makes it possible to identify the values that constitute the common denominator of these international structures, despite their diversity – in terms of their goals, the member states, and unique legal characteristics of operation alike. The European legal space is a community of member states based on law – it is a legal space in which norms of a complex and diverse nature, national, EU, and international, coexist. The legal space that member states have carved out on the basis of their founding treaties is being continuously filled with common norms, principles, rules, standards, and, last but not least, values that will contribute to the stabilization of the legal situation of legal subjects – both states and domestic entities.

The European legal space is the result of the legal cooperation of states relating to the protection of the core values of law, and a common legal culture that is the result of an axiological compromise. The economic process, the integration of European countries, and the development of political, social, and cultural relations have created the need to strive for a common foundation for the axiology of law, which can be referred to here as the legal axiology of the European legal space. This is based on common historical experiences, social and cultural values, and the political unity of the European continent in principle from the standpoint of the goals of the Council of Europe, the European Union, and the OSCE.

### THE COUNCIL OF EUROPE

The Council of Europe, as the oldest European international organization, has been implementing the so-called Idea of Europe for the longest time, adopting as a fundamental goal of its activities, the protection of the most important values for the functioning of the rule of law. The preamble to the Statute of the Council of Europe<sup>11</sup> contains a clear confirmation of the attachment of the Contracting States “to the spiritual and moral values which are the common heritage of their peoples and the true source of individual freedom, political liberty and the rule of law, principles which form the basis of all genuine democracy.” According to Article 3 of the Statute, each member of the Council of Europe recognizes the principle of the rule of law and the principle that all persons under its jurisdiction enjoy human rights and fundamental freedoms; they must also sincerely and substantially cooperate for the implementation of the Council’s purpose as stated in Chapter I, which is, in particular, “to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the

<sup>11</sup> The Statute of the Council of Europe adopted in London on May 5, 1949 (the Journal of Laws 1994 no. 118, item 565).

ideals and principles which are their common heritage” (Article 1 (a) of the CE Statute). It should also be noted that all CE member states, including Poland, are parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, established in Rome on November 4, 1950.<sup>12</sup> Its preamble also includes a declaration by the Governments of the Signatory States – members of the Council of Europe – that they agree on the content of the agreement: “Being resolved, as the governments of European countries which are like-minded and have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law, to take the first steps for the collective enforcement of certain of the rights stated in the Universal Declaration [of Human Rights of 1948].”<sup>13</sup>

### THE EUROPEAN UNION

As former President of the European Commission, J.C. Juncker aptly noted, “The rule of law is not optional in the European Union. It is a must.”<sup>14</sup> Thus, it is worth first indicating what place the value of the rule of law holds in the European Union’s legal order. The preamble to the Treaty on European Union<sup>15</sup> indicates that the parties to that agreement are inspired by “the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, from which have developed the universal values of the inviolable and inalienable rights of the human person, freedom, democracy, equality and the rule of law.” According to the preamble, member states confirm their “attachment to the principles of liberty, democracy and respect for human rights and fundamental freedoms and of the rule of law.” This means that member states base their constitutions on these very values.<sup>16</sup> At the same time, the Treaty recognizes that “Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union’s law” (Article 6 (3)).<sup>17</sup> The European legal order is thus characterized by constitutional pluralism, based on a foundation of respect for the “national identities” of the member states, “inherent in their fundamental structures, political and constitutional” (Article 4 (2)). Article 2 of the TEU lists the rule of law alongside the core values

<sup>12</sup> The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, done in Rome on November 4, 1950 (Journal of Laws 1993 no. 30, item 284, as amended).

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> EC President Juncker’s Speech to the European Parliament given on September 13, 2017; [https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017\\_pl](https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_pl), (22.12.2022).

<sup>15</sup> The Treaty on European Union (consolidated version) (OJ C 326, October 26, 2012).

<sup>16</sup> L. Garlicki, *Wprowadzenie*, [in:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, ed. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, pp. 8ff.

<sup>17</sup> The Treaty on European Union (consolidated version) (OJ C 326, October 26, 2012).

on which the EU's system is based, such as respect for the dignity of the human person, freedom, democracy, equality, and human rights.<sup>18</sup> The importance of the values listed in Article 2, including the rule of law, guides the interpretation and application of the law in all areas of the European Union's competence.<sup>19</sup> It is also relevant, it is emphasized, to the interpretation and application of the Charter of Fundamental Rights, since it is never possible to determine the content of any of the fundamental rights in violation of the values listed in Article 2 of the TEU.<sup>20</sup> In its Opinion no. 2/13 of December 18, 2014<sup>21</sup> on the EU's accession to the European Convention on Human Rights, the Court of Justice of the EU states as to Article 2 of the Treaty that "each Member State shares with all the other Member States, and recognises that they share with it, a set of common values on which the EU is founded, as stated in Article 2 TEU. That premise implies and justifies the existence of mutual trust between the Member States that those values will be recognised and, therefore, that the law of the EU that implements them will be respected" (§ 168).<sup>22</sup> Legal doctrine points out that the "rule of law" inscribed in the catalog contained in Article 2 TEU is a necessary condition for the functioning of all the other values listed there. Therefore, it is reasonable to conclude that the risk of a breakdown in the rule of law must result in a threat to other values protected in the system of law of the European Union. This position is therefore in harmony with the thesis that can be formulated, that the values listed in Article 2 TEU (including the concept of the rule of law) cannot be restricted on the grounds of national identity included in Article 4 (2) TEU, the respect for which dictates that its relationship to the basic political and constitutional structures of a member state must be taken into account. In the area designated pursuant to Article 2 TEU, there is no discretion on the part of a member state that would allow national solutions to deviate from these values.<sup>23</sup> Paraphrasing Isaiah Berlin's statement that "we inhabit one common

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> M. Safjan, *Rządy prawa a przyszłość Europy*, "Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe" 2019, vol. 8, p. 33.

<sup>21</sup> Opinion 2/13, EU:C:2014:2454 - 2475.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> As M. Safjan points out: "If the European Union is unable to defend the rule of law, in any member state, it will consequently be unable to defend its values as a whole. The Union is a solidarity-based organism built on the principles of mutual trust, loyal cooperation, and shared commitment to the same fundamental values. The rule of law is an inalienable premise for the protection and implementation of all other values. This is why the ongoing debate today on the concept of the rule of law is so fundamental to the future of the European Union." M. Safjan, *Rządy prawa a przyszłość Europy...*, p. 43; More information can be found in: Editorial Comments, *Safeguarding EU values in the Member states – Is something finally happening?*, "Common Market Law Review" 2015, no. 52, book 3, pp. 625ff.



moral world,” we can say in the European Union that we live in a space of shared values, which is indivisible and which can last as long as the universal validity of these values is recognized by all participants.<sup>24</sup>

### THE OSCE

The rule of law appears in documents of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), although they are not legally binding. Special mention should be made here of the Charter of Paris for a New Europe, adopted by the heads of states and governments of the then Conference for Security and Cooperation in Europe on November 19-21, 1990. Citing the ten principles of the Helsinki Final Act (1975), the states participating in the Conference declared - in the chapter with the general title “Human Rights, Democracy and Rule of Law” – their commitment to building, consolidating, and strengthening democracy as the only system of government. Stating the importance and significance of human rights, they recognized that protecting and promoting those rights is a fundamental task of governments. Respecting them is the most essential safeguard against an omnipotent state, while their observance and full implementation form the basis of freedom, justice, and peace. The democratic form of government is based, according to the Charter of Paris, on the will of the people, expressed regularly in free and fair elections. Respect for the human person and the rule of law constitute the basis of democracy. In its further parts, the document lists the specific requirements addressed to the Charter’s signatory states, in particular regarding equality before the law and fundamental freedoms and political rights, while guaranteeing effective legal remedies against violations of these rights at both the national and international levels.<sup>25</sup> To safeguard the implementation of the Charter, the countries participating in the Conference decided to institutionalize the existing cooperation, among other things by establishing the Warsaw-based Office for Free Elections, two years later renamed the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). The powers of this OSCE institution included, among other things, monitoring the rule of law in the organization’s member states.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Isaiah Berlin’s speech at the 3rd Congress of the Foundation Européenne de la culture, published as: I. Berlin, *European Unity and its Vicissitudes*, [in:] *The Crooked Timber of Humanity*, ed. H. Hardy, Oxford 1990, p. 207.

<sup>25</sup> The Charter of Paris of 1990; <https://www.osce.org/mc/39516>, [accessed on: December 28, 2022].

<sup>26</sup> According to the document adopted at the 1992 Helsinki Conference, the ODIHR is a specialized institution that supports the Organization’s member states in order to “ensure full respect for human rights and fundamental freedoms, to abide by the rule of law, to promote principles of democracy and... to build, strengthen and protect democratic institutions, as well as promote tolerance throughout society.” <https://www.osce.org/pl/odihhr/13704>, (29.12.2022).

#### 4. Axiology of the law of the European legal space and the administrative court system in Poland

Taking into account the *acquis* of the European Union, the Council of Europe, and the OSCE, we can point out that the basic values – axioms – of the European legal space include inviolable and inalienable human rights, freedom, democracy, equality, the rule of law, the law-abiding state, the tri-partite division of power, legal security, and solidarity among nations. It is worth noting that these values are widely accepted on the European continent and are common in the domestic legal orders of all member states of the EU and the CE, although they are certainly somewhat less widely implemented in the OSCE.

These values are defined here as axioms because there are no doubts as to the general consensus of states on their existence both normatively and culturally (socially). According to the dictionary definition, an axiom is a statement (of a deductive system) accepted without proof – a certainty.<sup>27</sup> Thus defined, the values of the European legal space in this most basic scope – which is relevant from the point of view of the administrative court system in Poland – have been treated here as determining the process of its development, and consequently its features, identity, and distinctiveness.

The axiology of shared values in the European legal space is particularly noticeable at the level of the protection of human rights. In the European legal space, the European Union, the Council of Europe, and the OSCE have created the most sophisticated of the world's existing international legal and institutional frameworks in the field of human rights, based on equality and on personal dignity as the basic axioms of legal and human protection, which coexist with the constitutional, cultural, and religious traditions of the member states. In this aspect, the issue of the functioning of the system of justice democratic countries, takes a special role. Therefore, the axiology of shared values in the European legal space is particularly noticeable at the level of the protection of democratic values on which the rule of law and the protection of human rights are based. In this model, the role of the justice system in a state takes priority in terms of its proper legal structure, both at the organizational level and in terms of the standards of its operation. As J. Zimmerman points out: "Administrative law is one of the three basic fields of the legal system, and for the daily life of a citizen, for his or her civil rights and duties, for his or her ability to act in the society, for his or her relationship with the state, it is perhaps the most important discipline, and it is in the very broad framework of administrative law that we find the link that binds them together and guarantees their proper

<sup>27</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, p. 26.

functioning. It is the administrative court system. Public administration, which performs its tasks and exercises its powers pursuant to administrative law by applying this law to external entities, must always be subject to review – and in a law-abiding state, especially from the point of view of the essence of that state, that is, from the point of view of the law, this must be done in a particularly obvious way.”<sup>28</sup> This author takes a firm and unambiguous position on the role of the administrative court system in the model of a law-abiding state, namely: “In a democratic law-abiding state, it is impossible to imagine the functioning of the state or law, especially administrative law, without the existence of this courts system [administrative court system – the author’s note]<sup>29</sup>. The existence of a system of administrative courts is extremely important in democratic states because the basic principles of a law-abiding states are concern for the legality of the functioning of public administration and the protection of citizens against the acts and actions of public administration that could violate the law. A court, on the other hand, being an independent and professional entity, can, in the best of all known ways, evaluate the administration’s actions and rectify its mistakes, if any.<sup>30</sup> Thus, legal doctrine emphasizes that a law-abiding state is inseparably united with the institution of an administrative court system – without the latter, there is no law-abiding state, and without a law-abiding state there is no administrative court system.<sup>31</sup>

The concept of the rule of law in the European legal space was based on the common elements of the constitutional traditions of the countries of Europe, as well as on the values underlying the *acquis* of the international organizations that make up this space (the CE, the EU, and the OSCE), namely<sup>32</sup>: a) legality (a transparent, accountable, democratic, and pluralistic process of enacting laws and respect for compliance with the law); b) legal certainty (the imperative of clarity and predictability of laws and the prohibition of their retrospective change); c) the prohibition of arbitrariness in the actions of the executive branch of government (interference by the public authorities in the field of private activity of any person must have a legal basis and be justified on grounds specified by law); d) independent and impartial courts, and effective

<sup>28</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, p. 9.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 478-479.

<sup>31</sup> J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, p. 6.

<sup>32</sup> More information can be found in: J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019, pp. 139-143; M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, pp. 63-64; A. Weber, *Rechtsstaatsprinzip als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip*, “*Zeitschrift für öffentliches Recht*” 2008 no. 63, p. 267; A. Frändberg, *From Rechtsstaat to Universal Law-State. An Essay in Philosophical Jurisprudence*, Cham 2014, p. 5-6.

judicial review, including review of the observance of fundamental rights; e) the principle of separation of powers, understood through the lens of a court that is independent of the executive branch of government in particular; and f) equality before law.

The right to judicial protection, including the one before an administrative court, is an immanent component of the rule of law,<sup>33</sup> and the role of the system of justice, as K.P. Sommermann points out, is primarily the effective legal protection of individual rights and interests.<sup>34</sup> The literature emphasizes that, from the standpoint of the rule of law, administrative courts in Poland cannot be treated solely as bodies for the review of legality, understood merely as a comparison of administrative acts with the content of a legal provision.<sup>35</sup> This is because, in the opinion of L. Garlicki, the role of courts is much more creative: by combining the norms of administrative law, constitutional law, and other fields of law (including the normative standards of the European legal space – author’s note) they create an interpretative and axiological system that not only limits the administration, but also requires certain positive actions from it.<sup>36</sup> This function is common to all judicial bodies, and the place of administrative courts in the performance of this function depends on both their prestige and the general principles of organization of the system of justice.<sup>37</sup>

Compliance with the requirement of the effective legal protection in the formation of the principles of judicial review of administration in a state is therefore an important determinant of the state of the rule of law and its guarantees,<sup>38</sup> which in Poland was achieved by the original enshrining of the principle of a democratic law-abiding state in the constitution.<sup>39</sup> This was directly influenced by the constitutionalization of mechanisms for the protection of human rights and freedoms, including the judicial review of the actions of public administration, based on the normative standards of international law of a universal nature that were adopted by Poland within the framework of the UN, i.e.: the Universal Declaration of Human Rights (1948) and the International Covenant on Civil and Political Rights (1966). However, a special role in this

33 M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, p. 23ff.

34 K.P. Sommermann, *Entwicklungsperspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, [in:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, eds. K.P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin – Heidelberg 2019, pp. 1735-1770.

35 A. Krawczyk, *Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji (analiza prawnoporównawcza)*, “Acta Universitatis Lodziensis” 2021, no. 95, p. 7.

36 L. Garlicki, *Wprowadzenie*, [in:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, ed. L. Garlicki, Warszawa 1990, pp. 27-28.

37 Ibidem.

38 A. Krawczyk, *Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji...*, p. 7.

39 Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws 1997 no. 78, item 483).

regard was played by the normative standards of the regional international law in force in the European legal space, which formed the unique characteristics of the axiology of the law of that space, namely: the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), the Lisbon Treaty (2007), the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000), as well as the promoted legal standards within the OSCE (in documents adopted at OSCE summits). The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), adopted in the Council of Europe system, played the most important role in the shaping of the constitutional foundations and the development of judicial review of administration in Poland. The ECHR introduced high substantive standards relating to the protection of fundamental rights and freedoms of individuals, as well as the review standards of the European Court of Human Rights with its extensive case law developed over several decades (the so-called *acquis conventionnel*). The Convention's guarantees of legal protection arise primarily from its two provisions: Article 6 (the right to a fair trial) and Article 13 (the right to an effective remedy). Legal doctrine emphasizes that both Article 6 and Article 13 guarantee the right to a fair trial, thus implementing the principle of the rule of law, which is the foundation of a democratic society, as well as stresses the fundamental importance of the justice system in the administration of justice, thus reflecting the common heritage and legal culture of the member states of the Council of Europe.<sup>40</sup>

Identical guarantees have also been established in the legislation of the European Union, to which the Polish practice of operation of the administrative court system refers. The second sentence of Article 19 (1) of the Treaty on European Union indicates that member states establish the remedies necessary to ensure the effective judicial protection in the areas covered by the Union law,<sup>41</sup> as well as provided for in Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights, which states: "Everyone whose rights and freedoms guaranteed by the law of the Union are violated has the right to an effective remedy before a tribunal in compliance with the conditions laid down in this Article. Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal previously established by law. Everyone shall have the possibility of being advised, defended and represented. Legal aid shall be made available to those who lack sufficient resources in so far as such aid is necessary to ensure effective access to justice." As the Court of Justice of the EU emphasizes in its case law, the principle of effective judicial protection thus established is a general principle of the EU's law arising from the constitutional traditions

<sup>40</sup> D. Vitkauskas, G. Dikov, *Podręczniki praw człowieka Rady Europy. Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Strasburg 2012, pp. 7ff.

<sup>41</sup> The Treaty on European Union – consolidated version (OJ C 326, October 26, 2012, pp. 0001-0390).

common to the member states, which is enshrined in Articles 6 and 13 of the ECHR and which is also confirmed in the text of the Charter of Fundamental Rights of the European Union<sup>42</sup> (see: the judgment in the *Mono Car Styling* case, par. 47, and the case law cited). Also within the OSCE, it has been accepted that fair trial guarantees are among those elements of justice that are essential to the full expression of the inherent dignity and equal and inalienable rights of all human beings, including by ensuring the independence of judges and the impartial operation of the public judicial service (documents from the OSCE summits in Copenhagen<sup>43</sup> and Moscow<sup>44</sup>). And despite the fact that all decisions at the OSCE are political decisions (so-called *commitments*) rather than treaty obligations, as in the case of the CE and the EU, we must not belittle the role played by Poland's membership in this international organization and its impact on democratic standards, including those related to the administrative court system.

## Conclusion

The phenomenon of European globalization and the integration processes in the European legal space, which take place within the framework of states' membership in international governmental organizations, exert influence on the formation of an axiological community of law, characteristic of modern democratic states. Undoubtedly, this is an internationalization and universalization of values reflected in both the national law and regional international law on the European continent. The characteristic features of these processes include the adoption of common principles of a democratic law-abiding state, where a special role is played by principles relating to the functioning of the justice system, including the administrative court system.

The Polish administrative court system, especially after 1991, when Poland joined the Council of Europe and began its efforts to become a member of the European Communities, developed in the context of the normative standards of the European legal space, both general, i.e. those relating to the democratic

---

<sup>42</sup> The Judgment of the Court of Justice of the European Union of July 16, 2009, ECLI:EU:C:2009:466. See also the following judgments: Case C-432/05 *Unibet*, par. 37, ECLI:EU:C:2007:163, as well as in joined cases C-402/05 P and C-415/05, P. *Kadi and Al. Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, par. 335, OJ C 285, November 8, 2008.

<sup>43</sup> The Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE 29 June 1990, Organization for Security and Co-operation in Europe; <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>, (02.01. 2023).

<sup>44</sup> The Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE 3 October 1991, Organization for Security and Co-operation in Europe; <https://www.osce.org/odihr/elections/14310>, (02.01.023).

system, and more specific legal standards, i.e. those strictly relating to the formation of the axiology and content of national law in terms of building the principles of a fair trial in Polish judicial processes, where a special role was played by the accepted democratic principle of the affiliation of administrative courts with the judicial branch of government, as well as the axiom of independence of courts and judges as a guarantee of the proper protection of the rights and freedoms of individuals. Thus, it should be emphasized that the unique modern characteristics of the administrative court system in Poland are strongly grounded axiologically in the domestic law (the 1997 Constitution of the Republic of Poland) on the one hand, and in the *acquis* of the European legal space on the other. Membership in the international organizations that make up the European legal space and the ratification of international agreements and documents have directly influenced, in particular, the formation of the normative nature of the right to a fair trial, the international standard of which, established within the framework of the *acquis* of the European legal space and its axiology of law, is a point of reference when evaluating the activities of the Polish administrative court system, for example, in terms of the reasonable time of the proceedings or the proper implementation of the procedural rights of the parties to the proceedings. Indeed, the system of the Polish law is not closed, and its openness is expressed, on the one hand, in the absorption of external (international) values and norms, and in the creation of national law taking into account the normative standards of the European legal space, and, on the other hand, in the fact that state bodies take measures to ensure the effectiveness of their application – which is often referred to as the Europeanization of domestic law in the broad sense. The axiological values of the European legal space, normatively rooted in the regional international law, as well as those originating in the constitutional, cultural, and social traditions of its constituent entities, thus allow for the implementation of two important tasks of the administrative court system in Poland, which are essential in a law-abiding state. W. Skrzydło defines them essentially as “an effective restraint and balancing of the executive branch of government by ensuring, at first, the protection of the freedoms and rights of individuals in their relations with the public administration, and second, the protection of the objective legal order in case of its violation by the administration.”<sup>45</sup>

<sup>45</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, p. 245; M. Wiącek, *Rozdział VIII Sądy i Trybunały, Art. 184*, [in:] *Konstytucja RP, Komentarz Art. 87-243*, vol. II, eds. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, p. 1091.



## Bibliography

### Case law and opinions

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-12/08 Mono Car Styling SA, w likwidacji przeciwko Dervis Odemis i in., ECLI:EU:C:2009:466 [The Judgment of the Court of Justice of the European Union of July 16, 2009 in Case C-12/08 Mono Car Styling SA, in liquidation v Dervis Odemis and others, ECLI:EU:C:2009:466].
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia w sprawie C-432/05 Unibet, ECLI:EU:C:2007:163 [The Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-432/05 Unibet, ECLI:EU:C:2007:163].
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi I Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie I Komisji, Dz.U. C z 2008, poz. 285 [The Judgment of the Court of Justice of the European Union of September 3, 2008 in Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P Kadi I Al Barakaat International Foundation v Council and Commission, Official Journal C 2008, item 285].
- Opinia 2/13 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydana na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE – Projekt umowy międzynarodowej – Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Zgodność wspomnianego projektu z traktatami UE i FUE, ECLI:EU:C:2014:2454 [Opinion 2/13 of the Court of Justice of the European Union Pursuant to Article 218(11) TFEU – Draft International Agreement – Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – Compatibility of the Said Draft with the EU and FEU Treaties, ECLI:EU:C:2014:2454].

### Legal acts

- Statut Rady Europy przyjęty w Londynie 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565) [Statute of the Council of Europe Adopted in London on May 5, 1949 (the Journal of Laws 1994 no. 118, item 565)].
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 nr 30, poz. 284, z póź. zm.) [The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Drawn Up in Rome on November 4, 1950 (the Journal of Laws 1993 no. 30, item 284, as amended)].
- Karta Paryska z 1990 r. [1990 Paris Charter]; <https://www.osce.org/mc/39516>
- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE 29 June 1990, Organization for Security and Co-operation in Europe; <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>
- Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE 3 October 1991, Organization for Security and Co-operation in Europe; <https://www.osce.org/odihr/elections/14310>

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483) [Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (the Journal of Laws 1997 no. 78, item 483)].
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. C 326 z 26.10.2012 r.) [The Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Drawn Up in Lisbon on 13.12.2007 (the Official Journal C 326 of 26.10.2012)].

### Literature

- Barcik J., *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów* [Protection of the Rule of Law in the Council of Europe and the European Union with Particular Regard to the Independence of the Judiciary and the Independence of the Judges], Warszawa 2019.
- Benoit-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej* [Council of Europe Law. Towards a Pan-European Legal Area], transl. M.A. Nowicki, Warszawa 2006.
- Berlin I., *European Unity and its Vicissitudes*, [in:] *The Crooked Timber of Humanity*, ed. H. Hardy, Oxford 1990.
- Editorial Comments, *Safeguarding EU values in the Member states – Is something finally happening?*, „Common Market Law Review” 2015, vol. 52, no. 3.
- Frändberg A., *From Rechtsstaat to Universal Law-State. An Essay in Philosophical Jurisprudence*, Cham 2014.
- Garlicki L., *Wprowadzenie* [Introduction], [in:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej Administrative Judiciary in Western Europe*, ed. L. Garlicki, Warszawa 1990.
- Garlicki L., *Wprowadzenie* [Introduction], [in:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej* [Constitutions of the European Union Countries], ed. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Gibbs N., *Post Sovereignty and the European Legal Space*, „Modern Law Review” 2017, vol. 80, no. 5.
- Grødeland A.B., Miller W.L., *European Legal Cultures in Transition*, Cambridge 2015.
- Huomo-Kettunen M., *Heterarchical constitutional structures in the European Legal Space*, “European Journal of Legal Studies” 2013, vol. 6, no. 1.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem* [Dictionary of Foreign Words and Foreign Phrases with an Almanac], Warszawa 2000.
- Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja* [The Right to an Administrative Court. The International and Constitutional Standard and its Implementation], Warszawa 2019.
- Krawczyk A., *Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji (analiza prawnoporównawcza)* [Administrative Justice Reforms in Young

- Democratic States (Comparative Legal Analysis)*], "Acta Universitatis Lodzianis" 2021, no. 95.
- Lang W., *Aksjologia polskiego systemu prawa w okresie transformacji ustrojowej* [*Axiology of the Polish Legal System in the Period of Systemic Transformation*], [in:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie: aksjologia, konstytucja, integracja europejska* [*Social Change and Legal Change: Axiology, Constitution, European Integration*], ed. L. Leszczyński, Lublin 1999.
- Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce* [*Outline of Administrative Judiciary with Particular Reference to Administrative Judiciary in Poland*], Warszawa 1925.
- Langrod J.S., *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego* [*The Case for the Reactivation of the Administrative Judiciary*], following: J.S. Langrod, *Znosić czy rozbudować* [*Abolish or Expand*], 1929, [in:] *Przedruki z „Gazety Administracji” z 1946 r.* [*Reprints from the 1946 “Gazette of Administration”*], „Samorząd Terytorialny” [“Local Self-Government”] 1999, no. 5.
- Legrand P., *European Legal Systems Are Not Converging*, "The International and Comparative Law Quarterly" 1996, Vol. 45, No. 1.
- Manolescu A.A., Manolescu A., *The Corporate Responsibility for Human Rights within the European Legal Area*, "AGORA International Journal of Juridical Sciences" 2009.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice* [*Human Rights and their Limits*], Kraków 2011.
- Piechowiak M., *Karta Praw Podstawowych a tradycyjne wartości* [*The Charter of Fundamental Rights and Traditional Values*], [in:] *Zmagania początku tysiąclecia* [*The Struggles of the Beginning of the Millennium*], ed. M. Gierycz, J. Grosfeld, Warszawa 2012.
- Przemówienie przewodniczącego KE Junckera do Parlamentu Europejskiego z 13 września 2017 r. [EC President Juncker's speech to the European Parliament on 13 September 2017]; [https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017\\_pl](https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_pl)
- Safjan M., *Rządy prawa a przyszłość Europy* [*Rule of Law and the Future of Europe*], „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe” [“Studies and Analyses of the Supreme Court. Scientific Materials”] 2019, vol. 8.
- Skorupka J., *O sprawiedliwości procesu karnego* [*On the Fairness of the Criminal Process*], Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [*Constitution of the Republic of Poland. Commentary*], Warszawa 2013.
- Sommermann K.P., *Entwicklungsperspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, [in:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, eds. K.P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin – Heidelberg 2019.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego* [*Mechanisms*

*for the Protection of the Rule of Law of Member States in European Union Law. A Study of the Awakening of the Supranational System*], Warszawa 2019.

Vitkauskas D., Dikov G., *Podręczniki praw człowieka Rady Europy. Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka* [Council of Europe Human Rights Handbooks. Protection of the Right to a Fair Trial in the European Convention for the Protection of Human Rights], Strasburg 2012.

Weber A., *Rechtsstaatsprinzip als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip*, „Zeitschrift für Öffentliches Recht“ 2008, No. 63.

Wiącek M., *Rozdział VIII Sądy i Trybunały, Art. 184* [Chapter VIII Courts and Tribunals, Article 184], [in:] *Konstytucja RP, Komentarz Art. 87-243* [Constitution of the Republic of Poland, Commentary Art. 87-243], ed. M. Safjan, L. Bosek, vol. II, Warszawa 2016.

Ziemiński Z., *Teoria prawa* [Theory of Law], Warszawa – Poznań 1978.

Zimmermann J., *Przedmowa* [Foreword], [in:] *Aksjologia prawa administracyjnego* [Axiology of Administrative Law], ed. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego* [Axioms of Administrative Judiciary], Warszawa 2020.

### Websites

<https://www.osce.org/pl/odihr/13704>

[http://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf)

## SUMMARY

### Axiology of the Law of the European Legal Space and the Development of the Administrative Court System in Poland

A study of the values of the European legal space means determination of the axiological justification of the legal norms present in that legal system. In this regard, we can suggest an axiological definition of the European legal space by pointing out that the European legal space is formed by a set of legal norms, which have been implemented by state entities and the international organizations such as the Council of Europe, the European Union, and the OSCE and which are based on a certain set of values, as a result of a common consensus on the need to protect these values. Therefore, it should nowadays be considered obvious that the European legal space is an area in which states hold values that originate in their constitutional traditions, civilization, and culture, as well as the body of law created by regional international organizations: the CE, the EU, and the OSCE. This helps to highlight that the European legal space is a space determined by values: it is not only a geographic, geopolitical,

or geo-economic space – it is first and foremost an axiological space. Taking into account the *acquis* of the European Union, the Council of Europe, and the OSCE, we can point out that the basic values – axioms – of the European legal space include inviolable and inalienable human rights, freedom, democracy, equality, the rule of law, the law-abiding state, the tri-partite division of power, legal security, and solidarity among nations. The concept of the rule of law in the European legal space was based on the common elements of the constitutional traditions of the countries of Europe, as well as on the values underlying the *acquis* of the international organizations that make up this space (CE, EU, and OSCE), namely: a) legality; b) certainty; c) prohibition of arbitrariness in the actions of the executive branch of government; d) independent and impartial courts, and effective judicial review, including review of the observance of fundamental rights; e) the principle of separation of powers; and f) equality before law. Compliance with the requirements of the effective legal protection in the formation of the principles of judicial review of administration in a state is therefore an important determinant of the state of the rule of law and its guarantees, which in Poland was achieved by the original enshrining of the principle of a democratic law-abiding state in the constitution. This was directly influenced by the constitutionalization of mechanisms for the protection of human rights and freedoms, including the judicial review of the actions of public administration, based on the normative standards of international law of a regional nature that are binding in the European legal space and form the unique characteristics of the axiology of law of that space, namely: the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), the Lisbon Treaty (2007), the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000), as well as the promoted legal standards within the OSCE (in documents adopted at OSCE summits).



**II**

**VARIA**





**Paweł Zawadzki**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: p.zawadzki@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7290-9385

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.11

## **Конституционный аспект эволюции пограничных войск в 1945–1965 гг.**

**The Constitutional Aspect of the Evolution of the Border Protection Forces  
1945–1965**

### **ABSTRACT**

Before I proceed to further detailed and developed arguments, I would like to present the main research problem involving the following question: how did the Border Protection Forces evolve in the years 1945–1965 from the perspective of the legal system and the constitutional law in particular. The constitution referred to above is not the basic law “as such”, in common parlance, but it is the constitution present in the course of the evolution of the legal status of the Frontier Protection Forces. This article is mainly focused on this constitution, although, apart from that, it contains the spectrum of legal and constitutional schemes adopted in different periods of the functioning of the Border Guard Forces in their constitutions. It is therefore immanent to present the process of the functioning of the Border Guard Forces – the origin and evolution of legal norms in the light of the constitution and the whole system of law, as well as the changes taking place in the system of law in the time-space between 1945 and 1965. Taking into account the defined objectives, it turned out to be necessary to present the work from a historical perspective. The chronology of facts is important for the discussed subject matter, as it helps to systematize the deliberations. The structure of the work has been adapted to the above principles of this publication. It begins with a legal-historical part introducing the subject of the tradition of constitutionalism in Poland. It presents the reasons

for the creation and the process of subordination of border formations to various institutional solutions, and systematizes the legal and organizational transformation of the Border Protection Forces created in 1945 as a separate type of troops by the Ministry of Public Security and the Ministry of Internal Affairs as part of the People's Army of Poland. The Border Protection Forces repeatedly revised its structural-bureaucratic subordination from the Ministry of National Defence through the Ministry of Public Security to the Ministry of the Interior and vice versa. The general research method became a legal-historical method to reconstruct the past state of affairs, the evolution of the legal status of the Border Protection Forces.

**Key words:** Border Force, Polish Constitution, law, security

В настоящее время государство – это форма организации общества, обладающая исключительным правом принимать и исполнять законы на определенной территории. Критерии, которые должны быть соблюдены в совокупности для создания государства, – это постоянное население, суверенная власть, определенная территория и способность вступать в международные отношения. Таким образом, невозможно отделить государство от граждан и граждан от государства, поскольку государство существует для защиты своих граждан, а общество организуется для формирования государства и вместе с ним институтов, которые обеспечат их безопасность. Выражением государственности является Конституция, если она подписана, то это означает, что государство по замыслу суверенно навсегда, ибо все институты, содержащиеся в Конституции, были созданы для поддержания этой государственности. Следует рассмотреть вопрос о том, возможно ли представить и систематизировать правовые нормы пограничных войск в 1945–1965 годах с точки зрения Конституции и всей системы права, анализируя осуществление деятельности, призванной гарантировать безопасность государства и охватывающей деятельность по охране государственной границы, которая заключается в защите государственного суверенитета посредством пограничных служб.

В научном обороте имеется несколько монографий, посвященных отдельно этой теме: система охраны государственной границы, пограничные формирования, Корпус пограничной охраны, Пограничные войска и многие другие монографии, разработанные в историческом контексте или контексте безопасности. Несмотря на то, что прошло столько лет, в национальной правовой системе не появилось работы, которая включала бы в себя пограничные подразделения в области правовой системы и конституционного права в частности. Этот вопрос приобретает все большее значение в связи со все более распространенной угрозой, гибридной войной или миграционным кризисом. Следствием меняющейся реаль-

ности является необходимость анализа и систематизации пограничных подразделений, как органа, реализующего рекомендации, содержащиеся в Конституции Польши. Под этим подразумевается намеренное и полное игнорирование отдельной административной роли, выполняемой силами по охране границы [далее – ВОП]. Рассмотрение ВОП с административной точки зрения меняет ситуацию в интересующей нас сфере настолько глубоко, что тщательное обсуждение его последствий, безусловно, привело бы к удвоению объема статьи, поверхностное рассмотрение административной темы, как бы мимоходом, к недоразумениям.

## 1. Вводные замечания

Вторжение нацистской Германии 1 сентября 1939 года и вероломное нападение Красной Армии на Польшу 17 сентября 1939 года в результате секретного пакта Риббентропа-Молотова разделили территорию Польши на сферы влияния Третьего Рейха и СССР, полностью уничтожив прежние границы Республики Польша<sup>1</sup>. Наиболее важные договоренности относительно границ Республики Польша после Второй мировой войны проводились с делегатами польского правительства на мирных конгрессах. Первый конгресс, состоявшийся в Тегеране в 1943 году, касался восточных границ Польши. В Ялте в 1945 году переговоры, касающиеся Польши, велись с точки зрения северной, западной и восточной границ, а также вопроса польского правительства. Установление восточной границы произошло без особых трудностей. Неофициальное соглашение из Тегерана было согласовано, и в результате СССР получил территории, захваченные в 1939 году по секретному протоколу пакта Молотова-Риббентропа. С юридической точки зрения установление границ было оставлено до Потсдамского конгресса, где были поддержаны решения Ялты, которые, кстати, действуют по сегодняшний день<sup>2</sup>. В 1958 году произошло еще одно изменение границы, оно касалось границы польско-чехословацкой. Площадь обмена не была разделена справедливо, так как Чехословакия получила 1205,90 га, а Польша – только 837,46 га, таким образом, Чехословакия получила на 368,44 га больше.

Единственная активность союзников была направлена на принуждение польских властей к принятию требований Сталина, наивно полагая, что Сталин намеревался лишь демаркировать новые границы Польской

<sup>1</sup> М. Kornat, *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002, s. 22.

<sup>2</sup> J. Karski, *Wielkie mocarstwa wobec Polski (1919–1945). Od Wersalu do Jałty*, Kraków 1989, s. 20.

республики, а не подчинить себе всю страну. Эта цель была достигнута атаками на апрельскую Конституцию, которая фактически уточняла соглашение между США, Великобританией и Москвой о принципах формирования нового польского правительства. Это соглашение было несовместимо с принципами международного права, обходило заключенные юридически обязательные союзы и обязательную Конституцию Республики Польша. Это было навязывание с помощью иностранной вооруженной силы незаконной и зависимой от СССР власти. Через несколько дней союзные государства, такие как США, Великобритания и Франция, перестали признавать правительство государства в изгнании.

## 2. Организационные и правовые изменения в 1945–1965 гг.

Водружение польского флага над Бранденбургскими воротами в Берлине рядом с советским флагом произошло в начале мая 1945 года и имело огромное значение. Польша первой оказала сопротивление гитлеровской Германии и последней завершила борьбу в Европе. В результате неудачи Германии возродилось польское государство с ограниченной независимостью и суверенитетом. Пока продолжалась Вторая мировая война, Иосиф Виссарионович Джугашвили, более известный как Иосиф Сталин, реализовывал свою концепцию польского государства, как коммунистического. Этот процесс осуществлялся систематически с использованием демократических правовых и политических учреждений Второй республики, так что в конце концов в 1944 году появились черты, характерные для тоталитарного государства<sup>3</sup>.

В конце 1943 года в Москве предпринимались действия по созданию в Польше нового правительства в виде Польского национального комитета, в котором, как правило, подавляющее большинство должны были составлять коммунисты. В то же время в Польше коммунисты начали работу по созданию нового государственного строя в противовес законной власти в Республике. Крайова Рада Народова (Национальный совет) уже через несколько месяцев после своего создания была признана Иосифом Сталиным „представительством польской нации”. Национальному совету подчинялись сформированная в СССР Польская армия и Союз польских патриотов. В начале 1944 года Москва представила институциональную модель государственного аппарата, подчиненного КРН, на территории, освобожденной от немецкой оккупации. Это привело

3 М. Kallas, *Historia ustroju Polski*, PWN 2019, s. 385.

к репрессиям коммунистов против подлых членов Польского подпольного государства<sup>4</sup>.

Период до 1947 года можно назвать переходным, то есть до принятия Малой Конституции. основополагающим документом, в котором была определена политическая и социальная система Польши, стала Декларация КРН 1944 года. После публикации Декларации Иосиф Сталин утвердил формирование исполнительного правительства КРН, стремились чтобы территория к западу от линии Керзона не рассматривалась как остающаяся под советской оккупацией. В июле 1944 года в Москве КРН сформировал Польский комитет национального освобождения [далее: ПКВН], наделенный временной исполнительной властью для руководства освободительной борьбой нации, восстановления государственности и обретения независимости<sup>5</sup>. Польское правительство безрезультатно восставало против создания ПКВН. С другой стороны, основополагающий документ, положивший начало генезису Польской Народной Республики, Манифест Польского комитета национального освобождения, опубликованный в Хелм-Любельски 22 июля 1944 года, был подписан в Москве. Манифест бескомпромиссно заявил, что: „Национальный совет, назначаемый сражающимся народом, является единственным законным источником власти в Польше”, и ПКВН был создан на основе этого положения. КРН и ПКВН функционировали на основе Конституции от 17 марта 1921 года до тех пор, пока Учредительное собрание не созвали для принятия новой Конституции. *A contrario*, не придерживаясь Конституции от апреля 1935 года, объявив ее незаконной, фашистской, созданной правительством в изгнании, которое препятствовало борьбе с фашистской Германией, тем самым ведя Польшу к катастрофе<sup>6</sup>. Мартовская Конституция была скорее политической, а не юридической, как может показаться, поскольку на ее положения часто ссылались на практике. ПКВН захватил власть в Польше и иерархически сформировал структуру воеводств, районов, городов и гмин. Таким образом, был создан новый государственный аппарат во главе с КРН, который также должен был модернизировать социально-экономическую систему на основе политики национализации промышленности и частичной аграрной реформы. По сей день Манифест остается предметом споров, является ли он квази „конституцией”, на которую ссылались другие правовые акты. Как отмечает профессор Мариан Каллас, в данном

4 K. Kersten, *The Establishment of Communist Rule in Poland, 1943–1948*, University of California Press 1991, s. 352.

5 A. Peretiatkowicz, *Kodeks polityczny*, wyd. 2, Poznań 1947, s. 26.

6 T. Szymczak, *Materiały do nauki prawa konstytucyjnego 1939–1952*, wyd. 2, Łódź 1991, s. 156.

случае мы имеем дело с политическим документом, который стал основой правового порядка Польской Народной Республики<sup>7</sup>.

Реальная позиция ПКВН зависела только и исключительно от СССР. Советский Союз признал Польшу как союзную, так и суверенную страну, признал только правительство ПКВН, а не правительство Республики в изгнании, компетентное создать государственный строй на возвращенных землях. В результате это привело к тому, что ППП ушла в „подполье”. Поэтому ПКВН должен был согласовать свои действия с НКВД, с одной стороны, издавая правовые акты, предусматривающие уголовную ответственность за действия против государства, а с другой – с НКВД, который поддерживал закон. Более того, эти правовые акты были изданы с нарушением основного принципа уголовного права *lex retro non agit*, и поэтому НКВД мог наказать фигуранта за действия, которое де-факто, на момент совершения, не подлежало криминализации. Кровавые процессы, применявшиеся органами государственной безопасности, военными судами и НКВД, были направлены в основном против офицеров внутренних войск и солдат. В результате слияния Польской армии и Народной армии ПКВН сформировал Польскую армию общей численностью около 300 000 солдат. Государственной системой и, фактически, высшим органом в системе государственных органов до 1947 года была КРН. Можно предполагать, что это был парламент, функционирующий и избираемый в подполье, о котором граждане не имели ни малейшего представления, поскольку состав парламента того времени не определялся всеобщим избирательным правом. Закон от 11 сентября 1944 года. Об организации и сфере деятельности национальных советов, закрепленных конституционным положением КРН<sup>8</sup>. Члены КРН имели право на звание члена парламента и парламентский иммунитет, а число членов не могло превышать 444 человек. До принятия Малой конституции 1947 года должность президента не была возобновлена а *contrario*, функцию главы государства выполнял председатель КРН. В компетенцию КРН входило принятие бюджета, планирование государственной экономики, контроль за деятельностью органов исполнительной власти и определение численности армии, осуществление власти над национальными советами, принятие политических решений и формирование международных отношений, что фактически во многом выходило за рамки мартовской Конституции. Консульство КРН было редкостью, поэтому был создан Президиум КРН, созданный по образцу советского институционализма, состоящий из президента и главнокомандующего Войска Польского.

<sup>7</sup> M. Kallas, op. cit., s. 391.

<sup>8</sup> Dz.U. 1944 nr 5 poz. 22.



Министерство обороны в августе 1945 года, приступив к созданию специализированного пограничного подразделения, создало организационную группу для создания институционального сборника по охране государственных границ. Однако растущие корреляции с СССР по инициативам общественно-политической жизни, включая вооруженные силы, способствовали тому, что существующая концепция пограничного подразделения была основана на институциональной модели пограничных войск Народного комиссариата внутренних дел НКВД<sup>9</sup>.

Усложнение вопроса охраны государственной границы означало, что де-юре рассматривались министерства национальной обороны, внутренних дел и казначейства. В ходе переговоров по уточнению будущего проекта, пограничного формирования, Министерство обороны, которое фактически было инициатором создания этой службы, должно было на основе межвоенного опыта и инновационных для того времени методик создать современное формирование, которое, в принципе должно было соответствовать новой политической и социальной ситуации и новой геополитической ситуации в мире. Полковник НКВД Гвидон Червинский отвечал за разработку концепции создания ВОП. Полковник Червинский был поляком, он родился в 1902 году в Семяновицах. В 1919 году он вступил в ряды Красной Армии, окончил Высшую пограничную школу НКВД в Москве, после чего на протяжении всей службы занимал руководящие должности и выполнял задания по созданию новых подразделений НКВД. Он был организатором и одновременно первым командиром пограничных сил в послевоенной Польше. В конечном итоге полковник Червинский отказался от концепции создания Корпуса пограничной охраны и внедрил институциональную модель пограничных войск НКВД СССР. Согласно идее полковника Червинского, ВОП в будущем должна была защищать государство с военной, политической и таможенной точек зрения в мирное время. Кроме того, она должна была предотвратить разрушительные для государства и законной власти действия. Аналогичные задачи в межвоенный период выполнял КОП, но только на восточной польской границе, ВОП осуществлял эту деятельность не только на всех польских границах, но и внутри всей страны. 12 сентября 1945 года полковник Червинский представил в Министерство национальной обороны организационный план ВОП, на основании которого 13 сентября 1945 года организационным приказом № 0245/org был создан ВОП.

<sup>9</sup> J. Prochowicz, *Powstanie Wojsk Ochrony Pogranicza wrzesień – grudzień 1945 r.*, „Studia z Dziejów Wojskowości” 2016, t. 5, s. 218.

Главнокомандующего вооруженными силами Польши<sup>10</sup>. Был определен организационный процесс ВОП, и эта задача была возложена на первого заместителя министра национальной обороны, Департамент кадров Войска Польского, военные округа и созданный Департамент ВОП. Департамент ВОП непосредственно подчинялся первому заместителю министра национальной обороны, который нес персональную ответственность за состояние пограничной обороны в Народной Польше. Отряды, названные управлениями, должны были быть созданы назначенными военными округами к 1 октября 1945 года приграничными военными округами, которые должны были создать: семнадцать самостоятельных рот связи, одиннадцать подразделений по охране границы и шесть подразделений пограничной службы. Директива о создании ВОП не предусматривала создание учебного центра для кадров нового формирования. Впоследствии был создан 51 контрольно-пропускной пункт, включающий 27 автомобильных, 19 железнодорожных, 4 морских и 1 воздушный контрольно-пропускной пункт. Процесс формирования сил охраны границы можно разделить на три этапа. Первым этапом стала к 1 октября 1945 года организация отдела ВОП. Во втором этапе, который должен был завершиться к 1 ноября 1945 года, были сформированы пограничные управления, пограничные отряды, независимые роты связи и, наконец, были отправлены патрули ВОП для непосредственной охраны государственной границы на определенных ее участках. Это была, несомненно, инновационная для того времени операция по созданию структур и управлению ими, поскольку время реализации длилось около двух месяцев и требовалось примерно 30 000 солдат. В октябре 1945 года была создана контрразведка в виде Информационного подразделения ВОП при Управлении ВОП. Несмотря на то, что она не была включена в организационную структуру сил охраны границ, она была полностью независимым учреждением и институционально находилась в Главном информационном управлении Войска Польского. Персонал Информационного подразделения ВОП состоял в основном из красноармейцев, и его члены не имели польского гражданства<sup>11</sup>. Это было очень эффективное решение. Даже сейчас в органах защиты прав не действует такое организационное решение, что информационная служба данного организационного подразделения размещается в информационных военных службах, таких как Служба военной контрразведки или Служба военной разведки. Фундаментальным догматическим отличием Корпуса погранич-

<sup>10</sup> J. Ławski, Cz. Żmuda, *Wojska Ochrony Pogranicza w latach 1945–1946*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1966, nr 4, s. 25.

<sup>11</sup> W. Tkaczew, *Powstanie i działalność organów informacji Wojska Polskiego w latach 1943–1948. Kontrywywiad wojskowy*, Warszawa 1994, s. 66.

ной охраны от ВОП было полное удаление наступательной и неглубокой разведки на восточном направлении, поэтому ВОП был „ребенком” НКВД СССР и его структура была идентична со структурой восточных соседей. Разведка ВОП была закреплена в структурах Народной армии Польши, прямо рядом с Военной информацией и ее преемницей Военной внутренней службой. На польскую почву была перенесена не только система охраны границ, которая использовалась в Советском Союзе и была эффективной, но и система коммунистического репрессивного аппарата, роль которого заключалась не столько в защите государства от внешних угроз, сколько в предотвращении побега польских граждан на запад.

В структуре Управления ВОП не было политико-воспитательного органа, квартального органа или штаба, так как они не являлись командным органом, несмотря на то, что находились во главе пограничных войск<sup>12</sup>. Практически департамент занимался координацией внедрения первой линии, базовой подготовкой и разведкой. С другой стороны, в политической, кадровой, разведывательной и контрразведывательной сферах лидировал приграничный военный округ. Двухколейная модель командования, как правило, приводила к торможению деятельности нижестоящего департамента. Принятая организационная схема была одинаковой в каждом департаменте, варьировалось лишь количество секций и сторожевых вышек. Эта модель не учитывала различные угрозы на немецком и чехословацком участках. Чтобы избежать негативного восприятия институциональной модели пограничных войск НКВД, политотдел формировал кадры по ключу: 8 офицеров Красной Армии, в том числе 3 офицера НКВД, и 3 офицера армии Второй республики, в том числе 1 офицер КОП. Эти пропорции были применены к 11 дивизиям с некоторыми нюансами, так как офицеры из армии Второй Республики и КОП были переброшены на северную и восточную границы для обеспечения безопасности Альянса, как остальные пограничные участки в это время были укомплектованы офицерами Красной Армии и НКВД. С другой стороны, распоряжение Департамента призыва и пополнения от 25 сентября 1945 года, подписанное 1-м заместителем министра национальной обороны, обязывало всех исполнителей создающих формирования ВОП направлять польских политически определенных солдат: рядовых 1923 года рождения и моложе и унтер-офицеров 1921 года рождения и моложе<sup>13</sup>. Согласно такому принципу, организационным приказом Управления ВОП № 1 от 29 сентября 1945 года было создано 11 подразделений охраны границы<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> J. Prochowicz, op. cit., s. 224.

<sup>13</sup> Zarządzenie Departamentu Poboru i Uzupełnień OU-03984/II, 25 IX 1945 r.

<sup>14</sup> J. Prochowicz, op. cit., s. 229.

В апрельской Конституции говорилось о подчинении Вооруженных сил – наравне с другими органами государства, – Республике, значит государству, а не какому-либо органу. Как упоминалось раньше, 22 июля 1944 года в Москве ПКВН объявил апрельскую Конституцию незаконной, что послужило правовой основой для отказа от преемственности правительства Республики в изгнании. Таким образом, он проигнорировал статью 61 п. 1, в которой говорится, что Вооруженные силы охраняют безопасность и высшие права Республики, и более того, статья 7 п. 2 гласит, что ни происхождение, ни религия, ни пол, ни национальность не могут быть причиной для ограничения этих прав. Таким образом, сделали все, чтобы пренебречь охраняемым законом благом, чтобы построить новую государственную систему и, что из этого вытекает, систему защиты границ<sup>15</sup>.

Когда наступило время „паспортизации” – НКВД сначала отобрал все документы, подтверждающие польское гражданство, а затем заставил людей принять советские личные документы. Уголовный кодекс СССР предусматривал наказание в виде 2 лет ГУЛАГа для тех, кто отказывался принять документы, и это наказание широко применялось.

В то же время необходимо помнить, что Москва начала использовать мартовскую Конституцию для упразднения должности президента, забыв или сочтя гражданские права неактуальными. Статья 96 мартовской Конституции говорит о том, что все граждане равны перед законом. Кроме того, в статье 97 той же Конституции говорится, что ограничения личной свободы, особенно личные обыски и аресты, допустимы только в случаях, предусмотренных законом, и в порядке, установленном законом, на основании постановления судебных органов<sup>16</sup>.

Когда для одних поляков приближалось время возвращения, других настигла очередная волна репрессий, арестов и депортаций, которая была проведена в 1944–1945 годах, когда вооруженные столкновения на советско-германском фронте передвинулись на запад, а на территорию II Речипосполитой вновь вторгнулась Красная Армия, за которой последовали службы и войска НКВД. Аресты и депортации в ГУЛАГ в это время касались в основном солдат внутренних войск. Почти одновременно возобновились депортации гражданского населения из восточных пограничных районов<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267).

<sup>17</sup> IPN, Polacy na Syberii Materiały ze zbiorów Komisji Historycznej Krakowskiego Oddziału Związku Sybiraków; [https://ipn.gov.pl/ftp/wystawy/polacy\\_na\\_syberii/html/wstep.html](https://ipn.gov.pl/ftp/wystawy/polacy_na_syberii/html/wstep.html), (02.05.2021).

Статья 99 указывает на то, что Республика Польша признает любую собственность, даже личную собственность отдельных граждан. Согласно статье 100, жилище гражданина неприкосновенно. Нарушение этого права путем проникновения в жилище, обыска дома и изъятия бумаг или движимого имущества, помимо необходимости исполнения административных распоряжений, основанных на прямом законном разрешении, допускается только по распоряжению судебных органов в порядке и в случаях, предусмотренных законом. Деятельность НКВД и несоблюдение апрельской и мартовской конституций не защитили граждан от экспроприации собственности. Это произошло только после принятия Указа от 7 апреля 1948 года об экспроприации имущества, изъятого для коммунальных нужд в период войны 1939–1945 годов, на основании статьи 4 Конституционного закона от 19 февраля 1947 года о системе и сфере деятельности высших органов Республики Польша и закона от 9 марта 1948 года о полномочиях правительства издавать декреты, имеющие силу закона (Законодательный вестник Республики Польша № 15, поз. 107) – Совет министров решил, а Государственный совет утвердил, что в соответствии со статьей 1. разрешается экспроприировать недвижимое имущество, изъятое в период с 1 сентября 1939 года по 9 мая 1945 года<sup>18</sup>.

Еще одна статья 101 гласит, что каждый гражданин имеет право свободно выбрать место жительства и место пребывания на территории государства, переселяться и эмигрировать, а также свободно выбирать род деятельности и работать, и передавать свое имущество. С другой стороны, статья 24 предусматривает, что временное приостановление следующих гражданских прав: личной свободы (статья 97), неприкосновенности жилища (статья 100), свободы печати (статья 105), тайны переписки (статья 106), права на объединение, собрания и создание ассоциаций (статья 108), что может происходить на всей территории государства или в местностях, где это необходимо для общественной безопасности<sup>19</sup>. Однако, эти конституционные ценности не распространялись на арестованных формированиями НКВД солдат Армии тыла, которые подвергались депортации даже из центральной и западной Польши вплоть до начала 1950-х годов.

Нельзя не обратить внимания на вопрос, касающийся незнания апрельской Конституции, поскольку Польша была лишена возможности создавать органы охраны границы на основе так называемого „нулевого варианта”, который, как правило, означает назначение на службу лиц,

<sup>18</sup> Dekret z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz.U. 1948 nr 20, poz. 138).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267).

ранее не имевших дела с органами государственной охраны. Такая форма создания вооруженных формирований оправдывается тем, что устраняется фактор двойной лояльности, который, однако не является темой данной публикации.

Оперативно-разведывательная, разведывательная и контрразведывательная деятельность заслуживают отдельного внимания, поскольку уже 29 сентября 1946 года Главнокомандующий польского войска совместно с министром общественной безопасности утвердил Инструкцию о взаимном сотрудничестве между разведывательными органами ВОП и Управлениями безопасности, которая предусматривала обмен информацией и сотрудничество в пограничной зоне всех оперативно-разведывательных мероприятий. С точки зрения контрразведки, сотрудничество относилось к обмену информацией, касающейся: шпионажа, организованных преступных групп, диверсий, незаконного владения оружием и политической деятельности<sup>20</sup>.

Повышенная мобильность гражданского населения, вызванная окончанием военных действий, привела в 1945–1949 годах к частым изменениям в модели ВОП. В первые послевоенные годы приоритетом коммунистических властей стала герметизация границы, поскольку благодаря тщательному контролю за пограничным движением можно было регистрировать людей, выезжающих и въезжающих в страну. Изменения в организационной структуре ВОП были направлены на адаптацию формирования к различным типам местности и к все более сложным методам контрабанды<sup>21</sup>.

Согласно декларации Законодательного собрания от 22 февраля 1947 года об осуществлении гражданских прав и свобод, государство должно обеспечить неприкосновенность личности, защиту жизни и имущества граждан и неприкосновенность жилища, что неоднократно делали организованные группы контрабандистов. Местное население находилось в состоянии двойной опасности, живя в пограничной зоне и вынужденное терпеть и пограничников, и преступный мир, поскольку открытое причисление себя только к одной стороне приводило к предвзятой мстительности, неважно, с какой стороны.

В 1948 году произошла очередная реорганизация военных структур, включая пограничную охрану. Изменения касались адаптации формирований к функционированию в мирное время<sup>22</sup>. В этом же году, так как

<sup>20</sup> Ł. Grabowski, M. Maruszak, *Zarys struktur oraz zadania Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza i Kontroli Ruchu Granicznego w latach 1945–1991*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2012, nr 2 (20), s. 306.

<sup>21</sup> Ibidem

<sup>22</sup> AIPN, 1572/2527, Rozkaz organizacyjny ministra obrony narodowej nr 0205/Org., 4 XII 1948 r., k. 384-386.



в СССР, пограничные войска были включены в состав Министерства общественной безопасности<sup>23</sup>. 1948–1950 годы были периодом изменения как модели, так и задач. С 1950 года пограничные подразделения, находясь в ведении Министерства общественной безопасности, были приспособлены к деятельности, осуществляемой этим ведомством, включая новое территориальное деление государства. Еще одно организационное изменение произошло в 1952 году в результате военно-политической напряженности между советским блоком и странами Западной Европы. В результате этого конфликта была создана новая инструкция для ВОП, которая давала полномочия, позволяющие осуществлять контроль в морских и речных портах, на железнодорожных станциях, в аэропортах, на автомобильных переходах, на малых пограничных постах и постах контроля рыболовного движения. В соответствии с инструкцией основными видами деятельности были: подслушивание, наблюдение, патрулирование челноков, патрулирование границ, засада<sup>24</sup>.

После смерти Иосифа Сталина в 1953 году высокопоставленный чиновник Министерства государственной безопасности Юзеф Святло, опасаясь чисток после ареста Лаврентия Берию, перешел на сторону США во время деловой поездки в Западный Берлин. Это было огромным оскорблением для служб по всей Польше. За этим побегом последовали полные организационные изменения не только в пограничных войсках, но и во всех службах, подчиненных МБП. По примеру СССР Государственный Совет принял постановление о главных органах государственного управления в области внутренних дел и общественной безопасности. В его состав входили два министерства – Комитет общественной безопасности при Совете министров и Министерство внутренних дел. Формирование пограничных подразделений вошло в состав Министерства внутренних дел<sup>25</sup>. В 1956 году был издан Декрет Государственного Совета об охране границ, который стал одним из важнейших актов, принятых властями Польской Народной Республики относительно неприкосновенности территории государства<sup>26</sup>. До этого года действовал Указ Президента „О государственных границах” от 23 декабря 1927 года<sup>27</sup>. Реализация Указа из 1956 года, помимо изменения номенклатуры, упразднения должностей и сугубо военных преобразований, ограничила возможность массового контроля

<sup>23</sup> AIPN, 1572/750, Rozkaz ministra bezpieczeństwa publicznego nr 0112/Org., 14 XII 1948 r., k. 69.

<sup>24</sup> AIPN, 2308/3, Projekt instrukcji Kontroli Ruchu Granicznego, k. 1-18.

<sup>25</sup> Dekret z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. 1954 nr 54, poz. 269).

<sup>26</sup> Dekret z dnia 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych (Dz.U. 1956 nr 9, poz. 51).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa (Dz.U. 1927 nr 117, poz. 996).



населения в пограничной зоне. Отсутствие предвзятого контроля привело к увеличению туристического потока в восточных и южных приграничных районах, что оказало реальное влияние на доходы государственного бюджета. С другой стороны, сокращение постов и отсутствие контроля привели к росту преступности в приграничной зоне. Поэтому в 1961 году на основании приказа министра внутренних дел № 07/61 о подчинении II Командного управления ВОП II Департаменту II МВД в объеме оперативной работы и приказа командующего ВОП № Pf 25 о подчинении органов управления пограничным движением<sup>28</sup>, Контроль пограничного движения и Командование II Департамента ВОП – т.е. разведка и контрразведка – подчинялись непосредственно директору Департамента II Министерства внутренних дел<sup>29</sup>.

В 1965 году произошла реорганизация вооруженных сил Польской Народной Республики, командование ВОП и подчиненные ему подразделения были включены в состав Народного войска польского и подчинены Главному инспектору территориальной обороны Министерства национальной обороны<sup>30</sup>. Контроль пограничного движения, вместе с пограничными постами и пограничными переходами, был оставлен в ведении Министерства внутренних дел, в то время как Управление ВОП II по-прежнему оставалось в департаменте безопасности Министерства внутренних дел. Фактически, Управление пограничного контроля было основано на базе Бюро регистрации иностранцев, созданного в июне 1960 года в Министерстве внутренних дел, его основной задачей было отсечение нелегалов<sup>31</sup>. Только со временем эти полномочия были переданы ВОП. С этого момента солдаты Разведки ВОП, подчиненные Министерству национальной обороны, отвечали за охрану пограничных переходов, а солдаты Войсковой пограничной охраны под юрисдикцией Гражданского ополчения – за контроль пограничного движения. Таким образом, была разрушена система государственной охраны территории.

<sup>28</sup> AIPN, 2396/9, Rozkaz dowódcy WOP nr Pf 25 w sprawie podporządkowania organów Kontroli Ruchu Granicznego, 10 III 1961 r., k. 96-111.

<sup>29</sup> AIPN, 01225/390, Zarządzenie nr 07/61 ministra spraw wewnętrznych w sprawie podporządkowania Zarządu II Dowództwa WOP Departamentowi II MSW w zakresie pracy operacyjnej 12 I 1961 r., k. 28.

<sup>30</sup> T. Walichnowski, *Ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w Polsce 1944–1988*, Warszawa 1989, s. 162.

<sup>31</sup> M. Gołębiewicz, *Sprawa zabójstwa komunistycznego oficera wywiadu Władysława Mroza: zbrodnia – śledztwo – konsekwencje*, „Dzieje Najnowsze” 2022, nr 54, s. 121-151.

## Заключение

Упущение апрельской Конституции привело к тому, что пограничные силы стали репрессивным аппаратом в Народной Республике. Вооруженные силы пограничной охраны не были типично полицейским или военным формированием, занимающимся борьбой с контрабандой или контролем пограничного движения, или защитой целостности границ. ВОП был важным элементом в системе органов безопасности, созданных в основном для защиты навязанного Польше тоталитарного режима, так как и Министерство общественной безопасности, Служба безопасности или Военная внутренняя служба – он был связан с нарушением прав человека и гражданских прав в пользу коммунистического тоталитарного режима. Как правило, пограничные силы предназначались для удовлетворения оперативных потребностей Министерства внутренних дел в борьбе с политической оппозицией, церковью и другими религиозными объединениями, а также для разведывательной деятельности в интересах НАТО или выявления контрабанды вражеской литературы, но разве изоляция и препятствование законному выезду граждан из страны путем ограничения доступа к паспортам при одновременном ужесточении охраны границы не является заранее спланированной политической и репрессивной государственной акцией? С одной стороны, нарушение гражданских свобод (включая, например, свободу выбора места жительства), а с другой – подталкивание граждан „второго сорта” (именно так можно охарактеризовать группу людей, которым было отказано в паспорте) к преступности. С такой точки зрения, ВОП были частью структур аппарата безопасности и даже составляли его опору. Следует подчеркнуть, что в течение многих лет ВОП был резервуаром кадров для формирующегося аппарата безопасности. Именно из его рядов набирались лучшие в интеллектуальном отношении, политически активные и сформированные солдаты с соответствующим социальным происхождением для службы в Управлении общественной безопасности, Гражданском ополчении или Промышленной гвардии.

## Библиография

### Деяния

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944 nr 5, poz. 22).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa (Dz.U. 1927 nr 117, poz. 996).
- Dekret z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz.U. 1948 nr 20, poz. 138).
- Dekret z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. 1954 nr 54, poz. 269).
- Dekret z dnia 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych (Dz.U. 1956 nr 9, poz. 51).
- Zarządzenie Departamentu Poboru i Uzupełnień OU-03984/II, 25 IX 1945 r.

### Архив Института национального поминовения

- AIPN, 1572/2527, Rozkaz organizacyjny ministra obrony narodowej nr 0205/Org., 4 XII 1948 r., k. 384-386.
- AIPN, 1572/750, Rozkaz ministra bezpieczeństwa publicznego nr 0112/Org., 14 XII 1948 r., k. 69.
- AIPN, 2308/3, Projekt instrukcji Kontroli Ruchu Granicznego, k. 1-18.
- AIPN, 2396/9, Rozkaz dowódcy WOP nr Pf 25 w sprawie podporządkowania organów Kontroli Ruchu Granicznego, 10 III 1961 r., k. 96-111.
- AIPN, 01225/390, Zarządzenie nr 07/61 ministra spraw wewnętrznych w sprawie podporządkowania Zarządu II Dowództwa WOP Departamentowi II MSW w zakresie pracy operacyjnej 12 I 1961 r., k. 28.

### Литература

- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Gołębiewicz M., *Sprawa zabójstwa komunistycznego oficera wywiadu Władysława Mroza: zbrodnia – śledztwo – konsekwencje*, „Dzieje Najnowsze” 2022, nr 54.
- Grabowski Ł., Maruszak M., *Zarys struktur oraz zadania Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza i Kontroli Ruchu Granicznego w latach 1945–1991*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2012, nr 2 (20).
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, PWN 2019.
- Karski K., *Wielkie mocarstwa wobec Polski (1919–1945.) Od Wersalu do Jałty*, Kraków 1989.

- Kersten K., *The Establishment of Communist Rule in Poland, 1943–1948*, University of California Press 1991.
- Kornat M., *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow. Problem zbliżenia niemiecko-sowieckiego w polityce zagranicznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.
- Ławski J., Żmuda C., *Wojska Ochrony Pogranicza w latach 1945–1946*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1966, nr 4.
- Peretiatkowicz A., *Kodeks polityczny*, wyd. 2, Poznań 1947.
- Prochowicz J., *Powstanie Wojsk Ochrony Pogranicza wrzesień – grudzień 1945 r.*, „Studia z Dziejów Wojskowości” 2016, t. V.
- Szymczak T., *Materiały do nauki prawa konstytucyjnego 1939–1952*, wyd. 2, Łódź 1991.
- Tkaczew W., *Powstanie i działalność organów informacji Wojska Polskiego w latach 1943–1948. Kontrwywiad wojskowy*, Warszawa 1994.
- Walichnowski T., *Ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w Polsce 1944–1988*, Warszawa 1989.

#### **Интернет-источники**

- IPN, *Polacy na Syberii Materiały ze zbiorów Komisji Historycznej Krakowskiego Oddziału Związku Sybiraków*; [https://ipn.gov.pl/ftp/wystawy/polacy\\_na\\_syberii/html/wstep.html](https://ipn.gov.pl/ftp/wystawy/polacy_na_syberii/html/wstep.html)

#### **SUMMARY**

##### **The Constitutional Aspect of the Evolution of the Border Protection Forces 1945–1965**

After the outbreak of the Second World War, a provision in the April Constitution, which gave the President the right to appoint his successor in case of war, played a huge role. Consequently, President Ignacy Mościcki handed over his office to Władysław Raczkiewicz, who maintained the legal continuity of the Polish state. In July 1944, the National Council established the Committee for the National Liberation of Poland in Moscow, which directed the people's struggle for freedom, for the restoration of statehood and for regaining independence through a temporary executive authority. The Polish government unsuccessfully rebelled against the establishment of the PKWN [The Polish Committee of National Liberation]. On the other hand, the fundamental document constituting the genesis of People's Poland, the Manifesto of the Polish Committee of National Liberation published in Chełm Lubelski on 22nd July 1944, was signed in Moscow. The Manifesto uncompromisingly stated that: 'The National Council, appointed by the fighting Nation, is the only legal source of power in Poland', and the PKWN was established on the basis of this provision. The KRN [The State National Council] and PKWN functioned on the basis of the

Constitution of 17 March 1921 until the Legislative Sejm was convened to enact a new Constitution. PKWN and KRN did not respect the April 1935 Constitution, they considered it illegal, fascist, created by the government in exile, which made it impossible to fight fascist Germany and thus caused the catastrophe of Poland. After the end of the Second World War, the task of creating the Border Protection Forces was given to Colonel Czerwiński, who rejected the concept of following the Border Protection Corps and implemented the institutional model of the Soviet NKVD border troops. According to Colonel Czerwiński's idea, in the future the WOP [the Border Protection Troops] were to protect the state from a military, political and customs perspective in peacetime. Additionally, it was to prevent acts that were destructive to the state and to legal authorities. The fundamental dogmatic difference between the Border Protection Corps and WOP was the complete elimination of offensive and shallow intelligence in the eastern direction, so WOP was actually rooted in the NKVD of the USSR. The WOP cadre consisted mainly of Red Army ranks and was not of Polish nationality. Not only was the system of border protection applied in the Soviet Union, which was effective, but also the system of the communist repression apparatus, which was not so much to protect the state from external threats, but rather to prevent Polish citizens from escaping to the west, was incorporated into the Polish ground. Operational and exploratory, intelligence and counter-intelligence activities deserve separate attention, because as early as on 29th September 1946, the Commander-in-Chief of the People's Army of Poland, together with the Minister of Public Security, approved an Instruction on Mutual Cooperation of WOP Intelligence Authorities with Security Offices, which stipulated mutual exchange of information and horizontal and vertical cooperation within the border zone of all operational and exploratory activities. At that time, the Border Protection Forces became an important element in the system of security organs created mainly to protect the totalitarian regime imposed on Poland, just like the Ministry of Public Security or the Security Service, the role of which was to violate human and civil rights in favour of the communist totalitarian regime.

## **Bożena Płonka-Syroka**

Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy  
(The Witelon Collegium State University; Legnica, Poland)  
e-mail: bozena@plonka-syroka.pl

ORCID: 0000-0001-8743-4634

## **Marek Stych**

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie  
(University of the National Education Commission inf Krakow, Poland)  
e-mail: marek.stych@up.krakow.pl

ORCID: 0000-0003-4359-1085

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.12

# **Prawo do ochrony zdrowia a organizacja systemu opieki medycznej w Polsce powojennej (1945–1952)**

### **ABSTRAKT**

Artykuł podejmuje problem kształtowania się w Polsce systemu opieki medycznej opartego na uznaniu powszechnego prawa pacjentów do ochrony zdrowia oraz uwarunkowań tego procesu. Cezurą początkową jest zakończenie II wojny światowej w 1945 r., końcową uchwalenie Konstytucji z 22 lipca 1952 r. W 1945 r. obowiązywał w Polsce w opiece medycznej stan prawny i oparte na nim rozwiązania organizacyjne wypracowane w II RP. Z czasem stan ten podlegać zaczął modyfikacjom, które ostatecznie doprowadziły do jego etatyzacji. Między 1945 a 1952 r. występował w polskim ustawodawstwie i organizacji opieki medycznej „okres przejściowy”. W pierwszych latach powojennych podstawą funkcjonowania systemu opieki medycznej w Polsce były ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym oraz z dnia 15 czerwca 1939 r. o publicznej służbie zdrowia. To nie one jednak stały się ostatecznie podstawą rozwiązań systemowych, wprowadzonych w Polsce w początku lat 50. XX w. Zrezygnowano wówczas z tzw. wielosektorowości w opiece zdrowotnej i niemal wszystkie aspekty tej opieki zostały przejęte przez

instytucje państwowe. Celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań takiego kierunku ewolucji polskiego prawa medycznego w powojennej Polsce i analiza wprowadzanych od 1945 do 1952 r. regulacji prawnych. Autorzy w przeprowadzonej analizie oparli się na metodzie dogmatycznoprawnej (analiza tekstów prawnych – metoda podstawowa) oraz historycznoprawnej (przedstawienie prawa do ochrony zdrowia i jego ewolucji w badanym okresie). Całość zamykają wnioski końcowe.

### **The Right to Health Protection and Organization of the Polish Health Care System. The Post-War Period (1945–1952)**

#### **ABSTRACT**

The article discusses the formation of the health care system in Poland based on the assumption that every patient has a right to health protection, and the determinant factors of this process. The analysed period starts at the end of World War II in 1945 and finishes with the adoption of the Constitution of 22 July 1952. In 1945 the health care in Poland was based on the legal and organizational solutions developed in the Second Polish Republic. Soon it started to be modified, which eventually led to its nationalization. The years 1945–1952 were a “transitional period” in the Polish legislation and organization of health care. In the first post-war years, the functioning of the health care system in Poland was based on the Act of 28 March 1933 on social insurance and of 15 June 1939 on public health care. However, they did not ultimately become the basis for structural solutions introduced in Poland in the early 1950s. At that time, the so-called multisectoral system in health care was abandoned and almost all of its aspects were taken over by state institutions. The aim of the article is to present the determinant factors which governed the evolution of Polish medical law in post-war Poland and to analyse the legal regulations introduced from 1945 to 1952. In their analyses the authors used the dogmatic-legal method (an analysis of legal texts – the basic method) and the historical-legal method (an outline of the right to health protection and its evolution in the studied period). The article ends with final conclusions.

**Słowa kluczowe:** system opieki medycznej w Polsce w XX w., polskie prawo medyczne w latach 1945–1952, prawa pacjenta

**Key words:** health care system in Poland in the 20th century, Polish medical law in the years 1945–1952, patient’s rights

### **Kontekst przemian w ustawodawstwie dotyczącym publicznej opieki medycznej w Polsce (1945–1952)**

Polskie prawo medyczne, będące podstawą systemu publicznej opieki medycznej w Polsce w okresie powojennym, uwzględniało aktualny stan wiedzy



medycznej oraz uwarunkowania związane z koniecznością jej zastosowania w określonych kierunkach, uznawanych za priorytetowe dla zachowania bezpieczeństwa polskiej populacji. Głównym kierunkiem, który władze wszystkich państw europejskich uznawały wówczas za priorytetowy, było opanowanie niekontrolowanego rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych<sup>1</sup>. Doświadczenia z okresu I wojny światowej i kilku lat bezpośrednio po jej zakończeniu, w trakcie których Europę spustoszyły epidemie chorób zakaźnych (w tym szczególnie grypy hiszpańskiej<sup>2</sup>), kiedy zmarło kilkadziesiąt milionów osób, przyczyniły się do wyboru tego właśnie priorytetu. Polskie władze korzystały także w latach 1945–1950 z doświadczeń innych państw europejskich, w których zostały wcześniej wprowadzone systemy ochrony zdrowia populacji, tj. z systemu Bismarcka (Niemcy), Beveridge’a (Wielka Brytania) i Siemaszki (ZSRR)<sup>3</sup>. Mogą być one uznane za kontynuację działań instytucjonalnych wdrażanych już od XVII w. w europejskich państwach absolutystycznych, od XVII w. we Francji, w XVIII–XIX w. w Austrii, Prusach i w Wielkiej Brytanii, których celem była początkowo ochrona zdrowia wojska<sup>4</sup>, a następnie opanowanie zagrożenia epidemicznego w skali całej populacji<sup>5</sup>. Wspólną cechą tych systemów, mimo dzielących je różnic<sup>6</sup>, było zaangażowanie państwa w ich stworzenie i finansowanie, a także nadzór nad ich działalnością. W XX w. istniał też (np. w USA) inny model medycyny, oparty na indywidualnym finansowaniu świadczeń zdrowotnych

<sup>1</sup> Por. E. Więckowska, *Zwalczanie ostrych chorób zakaźnych w Polsce w latach 1944–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Historia” 2001, t. 148, s. 8-9.

<sup>2</sup> Np.: A. Krokiewicz, *Spostrzeżenia nad epidemią grypy hiszpańskiej*, „Przegląd Lekarski” 1919, nr 27, s. 115; J. Bednarski, *Spostrzeżenia z przebiegu tegorocznej epidemii tzw. grypy hiszpańskiej*, „Przegląd Lekarski” 1919, nr 1, s. 5; K. Rzętkowski, *W sprawie tzw. „grypy hiszpańskiej”, grasującej obecnie w Warszawie*, „Gazeta Lekarska” 1920, nr 7-8, s. 75.

<sup>3</sup> Por.: K. Wielicka, *Zarys funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2014, nr 1909, s. 493-494.

<sup>4</sup> Por. K. Łopatecki, *U genezy państwowej opieki społecznej i zdrowotnej*, „Medycyna Nowożytna” 2016, t. 22, nr 1, s. 55-78.

<sup>5</sup> Por.: F. Snowden, *Epidemics and Society: From the black death to the present*, Yale 2019; D. Parker, *Health, civilisation and the state. A history of public health from ancient to modern times*, London – New York 2005.

<sup>6</sup> W modelu Bismarcka, funkcjonującym od 1881 r., finansowanie sektora ochrony zdrowia odbywało się z obowiązkowych składek wpłacanych przez pracowników i pracodawców. Środki te były znacząco uzupełniane z budżetu państwa. Środkami przeznaczanymi na ochronę zdrowia zarządzały kasy chorych, pełniące funkcję funduszu ubezpieczeniowego. W modelu Beveridge’a, stworzonym w 1948 r., sektor opieki zdrowotnej był w całości finansowany z budżetu państwa, ze środków uzyskiwanych z podatków. Model Siemaszki, wzorowany co do celów (powszechna ochrona zdrowia obywateli) na Bismarckowskim, został stworzony w 1917 r. w ZSRR. Finansowanie sektora ochrony zdrowia odbywało się bezpośrednio z budżetu państwa, a wszystkie placówki świadczące usługi lecznicze były własnością państwa. Różniło to model Siemaszki od modeli Bismarcka i Beveridge’a, w których obok sektora publicznego funkcjonował także prywatny sektor usług zdrowotnych.

i dobrowolnych składkach ubezpieczeniowych<sup>7</sup>. Władze polskie zdecydowały się jednak skorzystać z wzorców europejskich, co warunkowała także ówczesna sytuacja polityczna. Polska znalazła się bowiem w 1945 r. w obszarze wpływów ZSRR. Model Siemaszki nie został jednak w Polsce aplikowany w takim kształcie, w jakim obowiązywał w ZSRR. W Polsce w latach 1945-1952 zachowano bowiem niektóre własne rozwiązania (nadal obowiązywały ustawy uchwalone przed 1939 r.). Utrzymano także istnienie prywatnego sektora służby zdrowia (gabinety i spółdzielnie lekarskie), które w ZSRR nie funkcjonowały.

Podstawowym ówczesnym problemem, przed którego koniecznością rozwiązania stanęły polskie władze, było zapewnienie opieki lekarsko-medycznej społeczeństwu, w szczególności osobom przemieszczającym się na obszarach już wyzwolonych. Repatrianci, osoby powracające z obozów i przymusowych robót czy reemigranci wymagali podstawowej kompleksowej opieki zdrowotnej. Stan ich zdrowia wymagał radykalnych działań leczniczych. W tamtym okresie rozwiązywanie tych problemów zostało powierzone Państwowemu Urzędowi Repatriacyjnemu, powołanemu dekretem PKWN z dnia 7 października 1944 r.<sup>8</sup> Urząd ten stał się głównym dysponentem środków materialnych i organizatorem jednostek służby zdrowia zajmujących się świadczeniami medycznymi na rzecz repatriantów, przesiedleńców oraz osób powracających z obozów. W 1945 r. konieczne okazało się oparcie działań władz państwowych w obszarze zdrowia publicznego nie tylko na wiarygodnych podstawach naukowych, lecz także na już sprawdzonych wcześniej procedurach. Warunkiem efektywności ich zastosowania była ich powszechność, niekiedy z zastosowaniem elementów przymusu. Tego rodzaju efektywność musiała się wiązać z zapewnieniem dostatecznego finansowania powoływanych przez ustawy i zarządzenia instytucji i zapewnieniem kadry dla ich działalności<sup>9</sup>. Z tych właśnie względów po II wojnie światowej polskie władze państwowe korzystały z wzorców organizacji publicznej opieki medycznej wypracowanych w innych krajach europejskich, zarówno przed wybuchem I wojny światowej (od lat 80. XIX w.) jak i w jej trakcie i po jej zakończeniu, a także z ustawodawstwa medycznego obowiązującego do 1939 r. na obszarze II RP<sup>10</sup>. Opanowanie masowo występujących w 1945 r.

<sup>7</sup> Por. H.L. Wilensky, C.N. Lebeaux, *Industrial society and social welfare: the impact of industrialization on the supply and organization of social welfare services in the United States*, New York – London 1965.

<sup>8</sup> Dz.U. 1944 nr 7, poz. 32.

<sup>9</sup> Dekret z dnia 14 maja 1946 r. o powołaniu pracowników służby zdrowia do walki z epidemiami (Dz.U. 1946 nr 23, poz. 150); Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. w sprawie zasad i wysokości zaopatrzenia i odszkodowania dla osób zatrudnionych stale przy zwalczaniu chorób zakaźnych lub powołanych do ich zwalczania oraz dla rodzin pozostałych po tych osobach (M.P. 1948 nr 73, poz. 635).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 198) – uchylona w dniu 18 listopada 1963 r.

w polskiej populacji chorób zakaźnych nie było możliwe do zrealizowania na podstawie rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które miały być dopiero dyskutowane i wprowadzane w życie. Należało działać szybko i wdrażać te, które zostały już opracowane i sprawdziła się ich efektywność w działaniu<sup>11</sup>. Priorytetem w pierwszych latach powojennych było zachowanie bezpieczeństwa zdrowotnego populacji zagrożonej przez epidemie, zabezpieczenie ludności kraju przed masowymi zgonami z ich powodu, stworzenie podstaw wzrostu demograficznego populacji, przez położenie szczególnego nacisku na opiekę nad kobietami w okresie ciąży, porodu i pójogu oraz nad dziećmi w pierwszych latach życia. W tych właśnie grupach śmiertelność z powodu różnego rodzaju zakażeń była bowiem szczególnie wysoka.

Wszystkie te czynniki zadecydowały o wprowadzeniu na szerszą skalę obowiązków szczepień dla ludności oraz określonych grup zawodowych. Stąd też od 1945 r. wznowiono na obszarze państwa polskiego szczepienia przeciw durowi brzuszemu (objęto nimi osoby od 5 roku życia do ukończenia 60 lat)<sup>12</sup>. Łącznie zaszczepiono 3 300 000 osób (głównie była to ludność miejska). W Warszawie i kilku innych miejscowościach przeprowadzono szczepienia przeciw czerwoncem (45 000 pracowników służby zdrowia oraz przemysłu i handlu spożywczego). Pod koniec 1945 r. rozpoczęto szczepienia przeciw durowi wysypkowemu (ok. 10 000 osób, głównie pracowników służby zdrowia). Wznawiono także szczepienia przeciw ospie prawdziwej (634 000 dzieci). Od 1951 r. szczepiono obowiązkowo dzieci od 2 do 6 miesiąca życia i w 7 roku życia oraz osoby narażone do 60 lat. Stosunkowo małą liczbę szczepień przeciw błonicy zrealizowano w Poznaniu, Łodzi i woj. warszawskim. W latach 1946–1949 szczepiono rocznie 170 000 do 500 000 dzieci, ale do 1954 r. szczepienia te wykonywane były w sposób niesystematyczny i bez należytego prowadzenia dokumentacji. Od 1946 r. wprowadzono ograniczone próby szczepień przeciw gruźlicy. Pod koniec lat 50. XX w. stopniowo wprowadzano szczepienia akcyjne<sup>13</sup> przeciw *poliomyelitis*<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 września 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Żeglugi, Przemysłu i Handlu, Skarbu, Administracji Publicznej, Ziemi Odzyskanych, Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Odbudowy – przepisy sanitarne w morskich portach handlowych i przystaniach (Dz.U. 1948 nr 45, poz. 335); Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 26 września 1935 r. o utrzymaniu porządku i czystości w miejscach publicznych i niektórych miejscach prywatnych (Dz.U. 1935 nr 76, poz. 476) – uchylone z dniem 14 sierpnia 1951 r.; Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 9 maja 1936 r. o zakładach kąpielowych (Dz.U. 1936 nr 44, poz. 327) – uchylone z dniem 1 stycznia 2002 r.; Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 13 maja 1937 r. w sprawie przepisów sanitarnych dla publicznych miejsc spożycia (Dz.U. 1937 nr 41, poz. 327) – uchylone z dniem 21 lipca 2000 r.

<sup>12</sup> Dane pochodzą ze strony: <https://szczepienia.pzh.gov.pl/ciekawostki/historia-szczepien-w-pigulce>, (01.10.2022).

<sup>13</sup> Od autorów: szczepienia akcyjne, to szczepienia o charakterze interwencyjnym, które wykonuje się w sytuacji wystąpienia na określonym terenie zwiększonej liczby zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną albo zwiększonego ryzyka ich wystąpienia.

<sup>14</sup> Porażenie dziecięce lub choroba Heinego-Medina.

Wszystkie inne rodzaje zagrożeń zdrowia publicznego musiały ustąpić w pierwszych latach powojennych wobec tych priorytetów. W innych krajach europejskich władze państwowe podejmowały w 1945 r. i następnych podobne działania, nawiązując do osiągnięć naukowych i organizacyjnych wypracowanych od lat 80. XIX w.

Pierwsze efektywne systemy medycyny publicznej konstruowane były w taki sposób, by zmaksymalizować ochronę populacji przed epidemiami chorób zakaźnych. Zostały bowiem stworzone przede wszystkim w tym celu. Do głównych uwarunkowań umożliwiających ich stworzenie należało odkrycie w latach 70. XIX w. realnych przyczyn chorób zakaźnych, tj. faktu, że są one wywoływane przez bakterie. Znając rzeczywisty czynnik etiologiczny epidemii<sup>15</sup>, można było zaprojektować i wprowadzić w życie rozwiązania mające na celu ograniczenie jego oddziaływania w skali populacji. Zakaźny charakter epidemii stwarzał przesłanki do objęcia nadzorem medycznym i opieką lekarską wszystkich obywateli danego państwa, niezależnie od poziomu ich dochodów<sup>16</sup>. Różniło to nowoczesne europejskie systemy medycyny publicznej od istniejących wcześniej, opartych na koncepcji kwarantanny i ogólnej poprawy stanu higieny<sup>17</sup>. Wykazywały się one ograniczoną skutecznością, ponieważ nie tylko nie uwzględniały przyczyn epidemii, jaką były bakterie<sup>18</sup> i wirusy (ich rolę poznano dopiero w XX w.), lecz także pozostawiały większość ludności bez dostępu do nadzoru medycznego i opieki lekarskiej. Gdy w wyniku badań Agostino Bassiego<sup>19</sup>, a przede wszystkim Roberta Kocha<sup>20</sup> i Ludwika Pasteura<sup>21</sup> udowodniono rolę bakterii w etiopatogenezie chorób zakaźnych, konieczne stało się opracowywanie kompleksowego systemu ochrony przed ich rozpowszechnianiem. By system ten mógł objąć nadzorem całą populację lub jej większość, a zatem uzyskać efektywność, większą część kosztów jego zaprojektowania i realizacji musiało wziąć na siebie

<sup>15</sup> Z. Gliński, A. Żmuda, *Epidemie i pandemie chorób zakaźnych*, „Życie Weterynaryjne” 2020, R. 95, nr 9, s. 554 i n.

<sup>16</sup> Z. Jastrzębowski, *Spory o model lecznictwa. Opieka zdrowotna w koncepcjach polskiej polityki społecznej w XIX i XX wieku (do roku 1948)*, Łódź 1995, s. 203 i n.

<sup>17</sup> B. Płonka-Syroka, *Wpływ czynników wewnątrz naukowych i zewnątrz naukowych na ukształtowanie się systemu zabezpieczeń przeciwepidemicznych w Europie (na przykładzie wybranych państw)*, [w:] *Medycyna w historii i kulturze. Studia z antropologii wiedzy*, Wrocław 2013, s. 267-349.

<sup>18</sup> U. Frevert, *Krankheit als politisches Problem 1770–1880. Soziale Unterschichten in Preussen zwischen medizinischer Polizey und staatlicher Sozialversicherung*, Göttingen 1984.

<sup>19</sup> R.H. Major, *Agostino Bassi and parasitic theory of disease*, „Bulletin of the History of Medicine” 1944, nr 16, s. 97-107.

<sup>20</sup> S.M. Blevins, M.S. Bronze, *Robert Koch and the 'golden age' of bacteriology*, „International Journal of Infectious Diseases” 2010, t. 14, nr 9, s. e744-e751.

<sup>21</sup> Z.A. Kwiatkowski, *Ludwik Pasteur (1892–1895). Życie i Dzieło*, s. 6 i następne; <https://www.microbiologi.pl/wp-content/uploads/2017/03/Ludwik-Pasteur-1822-1895.pdf>

państwo<sup>22</sup>. Koszty powszechnej opieki lekarskiej, nawet w podstawowym zakresie, nie były bowiem w końcu XIX w. możliwe do samodzielnego opłacenia przez większość mieszkańców państw europejskich.

Pierwsze systemy medycyny publicznej w Europie zostały wprowadzone w państwach o silnej władzy politycznej i wysokich dochodach budżetowych, a zarazem o wysokiej gęstości zaludnienia, równie wysokim współczynniku urbanizacji i dobrze rozwiniętej sieci dróg i szlaków kolejowych, co zagrażało szybkim rozprzestrzenianiem się epidemii, tj. w Niemczech i w Austro-Węgrzech. Tworzenie tych systemów we wskazanych państwach miało charakter odgórny. Odbywało się wprawdzie z udziałem lekarzy, ale konstrukcja tych systemów wykraczała poza cele medyczne. Ich skuteczne funkcjonowanie miało bowiem wywierać skutki demograficzne (zagwarantowanie wzrostu populacji), militarne (miały zapewniać licznych zdrowych rekrutów) i gospodarcze (wydłużenie życia robotników wykwalifikowanych, co zwiększało motywację pracodawców do ponoszenia nakładów na ich kształcenie). Dokonana w początkach XX w. ewaluacja skuteczności systemów medycyny publicznej wprowadzonych w Niemczech i Austrii wykazała ich wysoką skuteczność. Doświadczenia I wojny światowej udowodniły zarazem, że w krajach, w których systemy takie nie zostały do 1914 r. wprowadzone, sytuacja epidemiczna wymknęła się spod kontroli, niosąc za sobą wysokie straty demograficzne. Wskutek tych obserwacji od początku XX w. do końca 1945 r. zaczęto wprowadzać w wielu państwach europejskich rozwiązania prawno-organizacyjne wzorowane na wcześniejszych rozwiązaniach niemieckich i austriackich<sup>23</sup>. Rozwiązania te były jednak zróżnicowane co do szczegółów, co wynikało z różnic w poziomie środków budżetowych, jakie dane państwo mogło przeznaczać na tworzenie masowej opieki medycznej oraz od liczby lekarzy, które mogło w nich zatrudnić.

Odrodzona po rozbiorach Polska w 1918 r. zaczęła tworzyć system medycyny publicznej zachowując na obszarach byłego zaboru pruskiego i austriackiego dotąd tam istniejące rozwiązania prawne<sup>24</sup>. W byłym zaborze rosyjskim

<sup>22</sup> B. Płonka-Syroka, *Problem chorób zakaźnych w okresie nowożytnym i współczesnym jako element polityki państwowej*, [w:] *Leczyć, uzdrawiać, pomagać*. Studia z Dziejów Kultury Medycznej, t. 7, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2007, s. 161-178.

<sup>23</sup> J. Sadowska, *Europejskie koncepcje ubezpieczenia na wypadek choroby w XIX i na początku XX wieku*, „Zdrowie Publiczne” 1989, nr 100, s. 324.

<sup>24</sup> J. Sadowska, *Tendencje rozwojowe publicznej służby zdrowia na ziemiach polskich przed i po 1918 r.*, „Przegląd Lekarski” 1994, nr 53, s. 276; W. Korpalska, J. Szmytkowski, *Procesy modernizacyjne w państwie pruskim i ich wpływ na kształtowanie modelu ochrony zdrowia publicznego na ziemiach zaboru pruskiego w XIX wieku na przykładzie rejencji bydgoskiej*, [w:] *Przełom nowożytny w nauce europejskiej i jego kontekst społeczno-kulturowy*. Studia z Dziejów Kultury Medycznej, t. 8, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2004, s. 119-132; P. Franaszek, *Publiczna ochrona zdrowia w Galicji w dobie autonomii*, [w:] *Przełom nowożytny...*, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, s. 133-157.

należało je dopiero stworzyć, do 1918 r. w Rosji podobny system nie powstał<sup>25</sup>. Scalanie obowiązujących w Polsce przepisów dotyczących medycyny publicznej w jeden system było skomplikowane i trwało aż do 1939 r.<sup>26</sup> W pierwszym etapie starano się w miarę wiernie przenieść do polskiego ustawodawstwa medycznego rozwiązania występujące wcześniej w państwach niemieckich<sup>27</sup>. Kontekstem dla wykorzystania w polskim prawie medycznym gotowych rozwiązań zagranicznych była bardzo trudna sytuacja epidemiczna Polski<sup>28</sup>. Wyzwaniem były także ruchy migracyjne na terenie kraju, w tym związane z wojną polsko-radziecką. W latach 1923–1933 przy ich tworzeniu zagraniczne wzorce prawa medycznego musiały ulec ograniczeniu, na rzecz tymczasowych rozwiązań własnych. Polski Skarb Państwa nie był bowiem w stanie ponosić tak wysokich nakładów na cele zdrowotne, jak przed 1914 r. europejskie potęgi polityczne, Niemcy i Austro-Węgry. Brak było także w Polsce odpowiedniej liczby lekarzy<sup>29</sup>. W latach 1933–1939 wypracowano wreszcie własne rozwiązania prawno-medycznej, oparte na realnych podstawach ekonomicznych i realnych możliwościach kadrowych. To one właśnie stały się podstawą reaktywacji systemu opieki medycznej w Polsce zaraz po zakończeniu II wojny światowej<sup>30</sup>.

Tworzenie systemu medycyny publicznej w Polsce odbywało się w latach 1945–1950 w bardzo podobnej sytuacji do tej, która panowała w latach 1918–1923. Jej cechą podstawową była bardzo wysoka zachorowalność na choroby

<sup>25</sup> E. Więckowska, *Początki opieki zdrowotnej nad ludnością Królestwa Polskiego na przełomie XIX/XX wieku w świetle czasopisma „Zdrowie” (1895–1914)*, „Zdrowie Publiczne” 1985, nr 5-6, s. 227-237; B. Płonka-Syroka, *Spoleczny ruch higieniczny w Królestwie Polskim i jego rola w zapobieganiu i zwalczaniu chorób społecznych*, [w:] *Brud: idee – dylematy – sprawy. Stromata Anthropologica*, t. 8, red. M. Sztandara. Opole 2012, s. 299-316.

<sup>26</sup> B. Płonka-Syroka, *Organizacja systemu medycyny publicznej w Polsce od 1918 r. ze szczególnym uwzględnieniem Śląska*, [w:] *Medycyna i rehabilitacja w Polsce w latach 1918–2018. Cz. I. Z historii medycyny i rehabilitacji w Polsce w latach 1918–2018*, red. M. Migąła, B. Płonka-Syroka, S. Jandziś, Opole 2019, s. 25-54.

<sup>27</sup> J. Górny, *Pierwsze Ministerstwo Zdrowia Publicznego Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1923*, „Zdrowie Publiczne” 1976, nr 6, s. 489-492; J. Sadowska, *Kasy Chorych w Polsce w latach 1920–1933*, Łódź 2002.

<sup>28</sup> E. Więckowska, *Zwalczanie ostrych chorób zakaźnych w pierwszym roku istnienia Polski niepodległej 1918–1919*, „Przegląd Epidemiologiczny” 1999, nr 1-2, s. 211-220.

<sup>29</sup> J. Fijałek, J. Machalski, *Publiczna opieka medyczna u początków Polski Niepodległej*, „Archiwum Historii Medycyny” 1978, nr 4, s. 393-404; W. Więckowska, *Państwowy Urząd do Spraw Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników (grudzień 1918 – połowa roku 1924)*, [w:] *Lekarze czasów wojny: medycyna polska w pierwszych latach II Rzeczypospolitej i w okresie II wojny światowej*. Studia z Dziejów Kultury Medycznej, t. 3, red. B. Płonka-Syroka, Wrocław 2000, s. 7-14; J. Sadowska, *Kasy Chorych w Polsce w latach 1920–1933*, Łódź 2002; B. Urbanek, *Medycyna w II RP*, [w:] *Medycyna polska. Złota księga medycyny polskiej*, Bydgoszcz 2018, s. 136-155.

<sup>30</sup> J. Sadowska, *Świadczenia lecznicze w ubezpieczalniach społecznych w Polsce (1933–1951)*, Łódź 2006.



zakaźne<sup>31</sup>. Opanowanie powszechnego zagrożenia epidemicznego stało się z tego względu priorytetem dla organizacji i funkcjonowania systemu opieki medycyny w Polsce<sup>32</sup>. W ówczesnej sytuacji kraju wystąpiły jednak dodatkowe zagrożenia. Powojenna Polska odrodziła się w nowych granicach, istotnie przesuniętych na zachód. Stało się to przyczyną większych niż w końcu I wojny światowej masowych migracji ludności<sup>33</sup>. W wyniku przesiedlenia na tzw. Ziemie Odzyskane kilkunastu milionów ludzi, sytuacja epidemiczna na tym obszarze wymagała pilnej ingerencji państwa opartej na wcześniej sprawdzonych wzorcach<sup>34</sup>. Podobnie jak po I wojnie światowej nadzór nad repatriacją do Polski objął specjalnie utworzony urząd (PUR), którego placówki na Śląsku i Pomorzu pełniły także rolę instytucji ochrony zdrowia<sup>35</sup>. Intensywne działania przeciwepidemiczne podjęte przez polskie instytucje medycyny publicznej okazały się skuteczne. Do 1948 r. epidemie chorób zakaźnych w Polsce istotnie ograniczono, a do 1950 r. większość (poza gruźlicą) w skali masowej opanowano. Istotna poprawa sytuacji zdrowotnej nastąpiła zarówno w Polsce centralnej i wschodniej, jak i na terenach województw przyłączonych do Polski w 1945 r. Umożliwiło to scalenie Ziem Zachodnich z całością gospodarki kraju<sup>36</sup>. W całej Polsce odnotowano ponadto przyrost demograficzny.

Opanowanie powojennych zagrożeń epidemicznych stwarzało podstawę dla rozpoczęcia procesu restrukturyzacji systemu medycyny publicznej w Polsce i dostosowania go do zmieniającej się sytuacji politycznej i określenia nowych priorytetów w opiece zdrowotnej nad populacją. Kierunek procesowi zmian w polskim ustawodawstwie medycznym po 1948 r. nadała tendencja do utrwalenia (także po opanowaniu epidemii chorób zakaźnych) masowego

<sup>31</sup> E. Więckowska, *Wpływ na stan zdrowia ludności epidemii ostrych chorób zakaźnych występujących na ziemiach polskich w latach 1916–1924 i 1940–1949*, [w:] *Spoleczno-ideowe aspekty medycyny i nauk przyrodniczych XVIII–XX wieku*. Studia z Dziejów Kultury Medycznej, t. 5, red. B. Płonka-Syroka, Wrocław 2002, s. 321–344.

<sup>32</sup> E. Więckowska, *Zwalczanie ostrych chorób zakaźnych w Polsce...*; O Buraczewski, A. Jachewicz, H. Rudzińska, *Walka z gruźlicą w Polsce*, Warszawa 1961.

<sup>33</sup> K. Kersten, *Repatriacja ludności polskiej po II wojnie światowej (Studium historyczne)*, Wrocław 1974.

<sup>34</sup> G. Gościński, E. Lonc, A. Okulewicz, B. Płonka-Syroka, *Epidemiczne zagrożenia na Dolnym Śląsku, Polska, w latach 1945–1975 oraz przeciwdziałania*, [w:] *Wektory i patogeny – w przeszłości i przyszłości: in memoriam profesora Tadeusza M. Lachowicza*, red. G. Bugła-Płoskońska, E. Lonc, Wrocław 2015, s. 89–114; B. Płonka-Syroka, *Organizacja opieki zdrowotnej na Dolnym Śląsku po II wojnie światowej. Zarys zagadnienia*, „Pamięć i Przyszłość” 2013, t. 21, nr 3, s. 6–20; U. Kozłowska, *Organizacja zwalczania chorób zakaźnych jako element polityki zdrowotnej państwa na Pomorzu Zachodnim (1944/45–1972)*, Szczecin 2013.

<sup>35</sup> D. Sula, *Działalność przesiedleńczo-repatriacyjna Państwowego Urzędu Repatriacyjnego w latach 1944–1951*, Lublin 2002; E. Więckowska, *Państwowy Urząd Repatriacyjny jako instytucja ochrony zdrowia*, [w:] *Leczyć, uzdrawiać, pomagać...*, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, s. 283–310.

<sup>36</sup> T. Głowiński (red.), *Kresy Zachodnie. Gospodarcze i społeczne znaczenie polskich Kresów*, Wrocław 2015.



dostępu większości polskiej populacji do bezpłatnej opieki lekarskiej. Za grupy, w których zapewnienie dostępu do bezpłatnej opieki medycznej miało charakter szczególnie uzasadniony, uznano pracowników zakładów przemysłowych, kobiety w ciąży i pójgu oraz dzieci. Ze względu na ograniczone środki, które Polska mogła przeznaczyć na sfinansowanie systemu medycyny publicznej i brak dostatecznej liczby kadr lekarskich zdecydowano się na ich komasację w placówkach finansowanych ze środków państwowych. Ustawa z 1948 r.<sup>37</sup> przyznawała priorytet w zaopatrzeniu placówkom leczniczym będącym własnością państwa, zapewniano także środki na płace zatrudnianych w tych placówkach lekarzy<sup>38</sup>. Obrano w ten sposób kierunek na etatyzację systemu medycyny publicznej<sup>39</sup>, co przeprowadzono w formie ustawowej do 1951 r. Argumentem dla wprowadzenia tego systemu miała być jego efektywność i zapewnienie jak największej liczbie obywateli dostępu do leczenia w standardzie klinicznym<sup>40</sup>. W systemie publicznej opieki medycznej bezpośrednio finansowanym przez państwo możliwe było bowiem planowe ustanowienie priorytetowych kierunków działań, na które przeznaczano w pierwszej kolejności deficytowe środki finansowe. Do tych kierunków należały (obok ochrony zdrowia matki i dziecka oraz nadzoru nad zdrowiem robotników i ogólnie ludności zamieszkującej obszary wysoko zurbanizowane): wprowadzenie i sfinansowanie powszechnych szczepień ochronnych<sup>41</sup>, upowszechnienie leczenia chorób zakaźnych za pomocą (importowanych jeszcze wówczas) antybiotyków<sup>42</sup>, upowszechnienie stacjonarnej opieki psychiatrycznej<sup>43</sup>, upowszechnienie diagnostycznych badań

37 Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. 1948 r. nr 55, poz. 434).

38 K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Poznań 1990.

39 Z. Jastrzębowski, op. cit., s. 203–205 i in.

40 W. Łuczak, *Kształtowanie się zasad prawnych socjalistycznego systemu opieki zdrowotnej w PRL*, „Archiwum Historii Medycyny” 1974, nr 3, s. 279–280; K. Prętki, *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007.

41 Szczepienia wprowadzono po raz pierwszy na mocy rozporządzeń państwowych w państwach niemieckich. Z początku szczepiono przeciw ospie (C. Huerkamp, *The History of smallpox vaccination in Germany: A First Step in the Medicalization on the General Public*, „Journal of The Contemporary History” 1985, t. 20, s. 617–635; S. Plotkin, *History of vaccination*; <https://www.pnas.org/doi/pdf/10.1073/pnas.1400472111>). W początkach XX w. wprowadzono we Francji szczepienia przeciw gruźlicy. Do 1939 r. znano i stosowano także inne szczepionki przeciw chorobom zakaźnym.

42 Antybiotyki wykorzystywano w terapii wielu ostrych chorób zakaźnych, a także chorób o przebiegu przewlekłym, takich jak gruźlica i kiła. W Polsce pierwszym antybiotykiem wprowadzonym do terapii była penicylina, a następnie upowszechniła się streptomycyna. O antybiotykach i ich historii por. G.A. Durand, D. Raoult, G. Dubourg, *Antibiotic discovery: history, methods and perspectives*, „International Journal of Antimicrobial Agents” 2019, t. 53, nr 4, s. 371–382; S.Y. Tan, Y. Tatsumura, *Alexander Fleming (1881–1855): Discoverer of penicillin*, „Singapore Medical Journal” 2014, t. 56, nr 7, s. 366–367.

43 Do 1939 r. stacjonarna opieka psychiatryczna nie była dostępna dla większości pacjentów. Po II wojnie światowej objęto stacjonarnym leczeniem psychiatrycznym setki tysięcy pacjentów,

przesiewowych w kierunku rozpoznania gruźlicy wykorzystujących aparaty RTG<sup>44</sup>, upowszechnienie masowych diagnostycznych badań krwi<sup>45</sup>. Wspomniana już ustawa z 1948 r. utrzymywała uprawnienia do prowadzenia działalności leczniczej przez podmioty prywatne, świadczące dla ludności usługi komercyjne. W warunkach priorytetowego finansowania i zaopatrzenia w leki i inne środki niezbędne do działania, komercyjne podmioty lecznicze szybko zaczęły napotykać trudności, zarówno finansowe, jak i kadrowe. Część z nich w związku z tym była likwidowana przez właścicieli, a część wykupowana przez państwo. Kadry dla polskiego systemu opieki medycznej zapewniało polskie wyższe szkolnictwo medyczne. W 1945 r. wznowiono działalność 3 z 5 przedwojennych wydziałów lekarskich, a do 1947 r. powołano nowe. Od 1950 r. państwo finansowało kształcenie kadr lekarskich w 11 nowo powołanych uczelniach specjalistycznych – akademiach medycznych<sup>46</sup>. Ich absolwenci byli kierowani do pracy w placówkach państwowego systemu medycyny publicznej, szpitalach i przychodniach, w miarę równomiernie na terenie całego kraju<sup>47</sup>. W prywatnych placówkach leczniczych pracowali więc w tym okresie głównie lekarze wykształceni jeszcze przed wojną, podczas gdy absolwenci uzyskujący bezpłatne wykształcenie w państwowych uniwersytetach, a następnie akademiach medycznych byli kierowani do pracy w sektorze publicznym. Wprowadzane w Polsce między 1945 a 1952 r. zmiany w stanie prawnym dotyczącym opieki medycznej, wychodziły od ustawy z dnia 15 czerwca 1939 r. o publicznej służbie zdrowia. Przewidywała ona istnienie wielosektorowego systemu lecznictwa. Obok instytucji państwowych, finansowanych bezpośrednio z budżetu z II RP, miały w Polsce istnieć i świadczyć usługi lecznicze także instytucje prywatne, spółdzielcze,

---

powielając schemat organizacji lecznictwa psychiatrycznego obowiązujący wówczas w krajach zachodnich. O historii psychiatrii por. J. Cookson, *A brief history of psychiatry*; <https://www.sciencedirect.com/topics/medicine-and-dentistry/history-of-psychiatry>

44 Do 1939 r. w Polsce aparaty RTG znajdowały się w posiadaniu tylko niektórych poradni przeciwgruźliczych. Po 1945 dla skutecznego diagnozowania tej choroby konieczne było systematyczne wykonywanie masowych badań z wykorzystaniem aparatów Roentgena. Diagnostyka ta była finansowana przez państwo. O historii tej metody por. A. Assmus, *Early History of X Rays*; <https://www.slac.stanford.edu/pubs/beamline/25/2/25-2-assmus.pdf>

45 Masowa diagnostyka prewencyjna miała korzystać ze sterylizowanych narzędzi. O historii sterylizacji por. W.B. Hugo, *A brief history of heat and chemical preservation and disinfection*, „Journal of Applied Bacteriology” 1991, nr 71, s. 10; <https://sfamjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1365-2672.1991.tb04657.x>

46 B. Płonka-Syroka, *75 lat polskiej medycyny i farmacji we Wrocławiu. Wybrane elementy historii wrocławskich wyższych uczelni. Część pierwsza (1945–1949)*, „Medycyna Nowożytna” 2022, t. 28, nr 1, s. 109–150; J. Chodakowska, *Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce Ludowej w latach 1944–1951*, Wrocław 1981; H. Hübner, *Polityka naukowa w Polsce w latach 1944–1953. Geneza systemu*, cz. I, Warszawa 1992.

47 M. Paciorek, *Studenci Wydziałów Lekarskich w Polsce w latach 1944/1945–1948/1949. Kształtowanie i rozwój środowiska*, Warszawa 2016.

samorządowe, należące do kościołów i związków wyznaniowych itp.<sup>48</sup> Prowadząc działalność komercyjną, powinny były się utrzymywać z własnych środków. Państwo mogło im zlecać wykonywanie określonych świadczeń, uznając je za ważne dla interesu publicznego (np. dofinansowując sanatoria<sup>49</sup>). Etapem przejściowym w procesie etatyzacji opieki medycznej w Polsce była ustawa z 1948 r., w której zapewniono instytucjom publicznym priorytetowe zaopatrzenie i finansowanie. Punktem końcowym procesu etatyzacji stała się Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r.<sup>50</sup>, w której wprowadzono uprawnienia dla obywateli Polski do korzystania z państwowego systemu opieki medycznej. Wiązało się to z ograniczeniem możliwości działania lecznictwa na zasadach komercyjnych oraz upaństwowieniem aptek i hurtowni farmaceutycznych oraz etatyzacją ich personelu (1951).

Zanim omówimy kolejne ustawy, zmieniające stan prawny w zakresie podstaw opieki medycznej w Polsce, przyjrzyjmy się wybranym problemom, które polskie władze musiały rozwiązać w pierwszych latach powojennych. W 1945 r. najpoważniejszym z nich były choroby zakaźne.

Tabela 1. Zagrożenie epidemiczne w Polsce w okresie powojennym (styczeń–grudzień 1945 r.)

Choroba	Liczba chorych
Dur brzuszny	69 631
Dur plamisty	14 888
Czerwonka	5 892
Płonica	11 573
Błonica	19 548

Źródło: A. Bujko, *Stan sanitarno-epidemiczny na Warmii i Mazurach w latach 1945-1950: wybrane zagadnienia*, „Komunikaty Mazursko-Warmińskie” 2011, t. 272, nr 2, s. 256.

Tabela nie obejmuje zagrożenia ze strony gruźlicy. Według szacunków, chorobą tą było zainfekowanych do 70% polskiej populacji. Opanowanie związanego z tym zagrożenia wymagało wprowadzenia skoordynowanych działań

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o publicznej służbie zdrowia (Dz.U. 1939 r. nr 54, poz. 342) – uchylona z dniem 1 stycznia 2003 r.; „Art. 4 (1) Władze administracji rządowej i samorządu terytorialnego działają w sprawach publicznej służby zdrowia przez lekarzy i inne organa”.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach (Dz.U. 1922 nr 31, poz. 254); obowiązywała do dnia 1 stycznia 1967 r.

<sup>50</sup> Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232. Uchylona z dniem 17 października 1997 r. przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjętą przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).

i przeznaczenia znacznych środków finansowych na działania zaplanowane w skali całego kraju.

Bardzo poważnym problemem był w pierwszych latach powojennych brak leków i problemy z ich dystrybucją. W II RP przemysł farmaceutyczny w Polsce był słabo rozwinięty, większość leków produkowano w aptekach albo importowano. W związku z tym były one bardzo drogie i niedostępne dla większości chorych<sup>51</sup>. Po II wojnie światowej wprowadzenie bezpłatnego leczenia, obejmującego określone grupy czynnych zawodowo obywateli Polski, spowodowało zwiększenie zapotrzebowania na leki. Konieczne więc było odbudowanie przedwojennych wytwórni farmaceutycznych oraz stworzenie nowych. Należało też opracować technologię produkcji leków, które miały być wytwarzane w warunkach przemysłowych. W 1945 r. do znajdujących się w nowych granicach Polski wytwórni i fabryk farmaceutycznych delegowano pełnomocników Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Ich zadaniem był zarząd tymi przedsiębiorstwami i uruchamianie w nich produkcji. Do największych uruchomionych zakładów należały przedsiębiorstwa w Tarchominie<sup>52</sup>, Warszawskie Zakłady Farmaceutyczne<sup>53</sup>, Starogardzkie Zakłady Farmaceutyczne<sup>54</sup>, a także fabryka w Jeleniej Górze. W 1952 r. upaństwowione zakłady farmaceutyczne stworzyły możliwość zaopatrzenia polskiego lecznictwa we wszystkie leki uznawane za podstawowe w opanowaniu większości schorzeń. Produkcja była zarządzana i finansowana przez państwo.

Ważnym problemem były braki kadrowe w personelu medycznym, uniemożliwiające osiągnięcie przez Polskę parametrów charakterystycznych dla krajów wysoko rozwiniętych. W 1945 r. na 10 tys. mieszkańców Polski w nowych granicach przypadało zaledwie 3,2 lekarza<sup>55</sup>. W wyniku upowszechnienia w 1945 r. szkolnictwa medycznego i wprowadzenia bezpłatnych studiów medycznych udało się podnieść ten współczynnik do 1960 r. ponad 3 razy. W 1974 r. sięgał on już 16,8. Problemem utrudniającym sprawne funkcjonowanie publicznej opieki zdrowotnej w PRL okazało się nierównomierne rozmieszczenia lekarzy w granicach Polski. W latach 1945–1952 (a także później) najniższe

51 A. Drygas, *Zaopatrzenie ludności w leki i sprzęt medyczny (sanitarny) w Polsce w pierwszym okresie po zakończeniu drugiej wojny światowej*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 1995, nr 2, s. 171, 189.

52 Produkowały początkowo maść przeciwwierzbową. Wkrótce stały się krajowym potentatem w produkcji antybiotyków.

53 Produkowały początkowo leki przeciwbólowe, później szeroki asortyment leków.

54 Zaczynały od produkcji wody destylowanej w ampulkach. Później rozwinęły produkcję szerokiej gamy leków. K. Kurkowska-Bondarecka, *Historia polskiego przemysłu farmaceutycznego. Tom 3*, Warszawa 1995, s. 75.

55 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 września 1932 r. o wykonywaniu praktyki lekarskiej (Dz.U. 1932 nr 81, poz. 712); obowiązywało do dnia 29 października 1950 r.; ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. 1950 nr 50, poz. 458).

wskaźniki dostępności do opieki lekarskiej występowały na obszarach wiejskich. Priorytetem było bowiem (ze względu na większe zagrożenie epidemiczne i zagrożenia związane z pracą w przemyśle) zapewnienie dostępu do opieki medycznej ludności miejskiej (podobnie jak wcześniej w Europie Zachodniej). Sektor przemysłowy w 1950 r. zatrudniał 25%, a w 1960 już 33% pracowników. W przemyśle ciężkim zatrudnienie w latach 1949–1953 wzrosło 2,5-krotnie (681 tys. i 1 mln 424 tys. pracowników)<sup>56</sup>. W hutach, stoczniach, kopalniach stworzono przychodnie zakładowe, w których zatrudniono lekarzy fabrycznych. W 1946 r. zatrudniono na tych stanowiskach 435 lekarzy<sup>57</sup>, co stanowiło potrojenie ich liczby w stosunku do 1938 r. W następnych latach liczba personelu przychodni zakładowych wzrastała bardzo znacznie.

Niezwykle ważnym zadaniem stojącym przed pracownikami sektora medycznego był w latach 1945–1952 szeroko pojęty nadzór sanitarny. Zgodnie z ustawą z dnia 15 czerwca 1939 r. do zadań publicznej służby zdrowia należało zwalczanie chorób i zapobieganie chorobom, zaopatrywanie ludności w wodę i usuwanie nieczystości, wychowanie fizyczne i higiena szkolna, higiena bytowania i pracy, nadzór sanitarny nad artykułami żywnościowymi i przedmiotami użytku itp. Zadania te w założeniach miały być realizowane w ramach wielosektorowości służby zdrowia przez takie podmioty jak: państwo, samorząd terytorialny, samorząd zawodowy (izby lekarskie, lekarsko-dentystyczne i aptekarskie), instytucje ubezpieczeń społecznych oraz inne organizacje publiczne i społeczne. W pierwszych latach po II wojnie światowej, wielotorowość w wypełnianiu tych funkcji została wprowadzić ustawowo zachowana, jednakże udział poszczególnych podmiotów był zróżnicowany. W praktyce szczególną rolę odegrały ubezpieczenia społeczne, związki samorządu terytorialnego i centralne resorty państwowe. Podwaliny dla odbudowy instytucji ubezpieczeń społecznych i stworzenia polskich ubezpieczeń na ziemiach zachodnich i północnych po zakończeniu II wojny były zawarte w tzw. ustawie scaleniowej z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym<sup>58</sup>. Pod koniec lat 40. i na początku 50. XX w. władze wprowadziły zmianę modelu ochrony medycznej i socjalnej pracowników z systemu ubezpieczeniowego na system zaopatrzeniowy. Zlikwidowano poszczególne fundusze ubezpieczeniowe<sup>59</sup>, w ich miejsce

<sup>56</sup> U. Kozłowska, *Organizacja ochrony zdrowia robotników na Pomorzu Zachodnim w latach 1945–1955. Wprowadzenie do problematyki*, s. 122; <https://wnus.edu.pl/pzp/pl/issue/616/article/9571>

<sup>57</sup> W. Bednarski, *Lekarz przemysłowy, jego rola w służbie zdrowia i w zakładach pracy*, „Zdrowie Publiczne” 1958, nr 2, s. 118–119.

<sup>58</sup> Dz.U. 1933 nr 51, poz. 396; uchylona z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawą z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. 1997 nr 28, poz. 153).

<sup>59</sup> Po uchwaleniu ustawy scaleniowej rozpoczęto prace nad jej nowelizacją. W dniu 24 października 1934 r. Prezydent Ignacy Mościcki podpisał rozporządzenie o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1934 nr 95, poz. 855). Zlikwidowano oddzielne zakłady oraz

wprowadzając zintegrowanie składki. Połączono finansowanie świadczeń z budżetem państwa, lecznictwo zostało włączone w pion administracji państwowej i zaopatrzeniowe zasady przyznawania świadczeń. Niestety, przepisy ustawy scaleniowej w stosunkowo krótkim czasie utraciły swój charakter normatywny.

Przemiany modelu państwa, jakie zachodziły w Polsce po 1945 r., ukierunkowane w stronę wzrostu centralizacji struktur państwa i upaństwowienia lub wprowadzenia państwowego nadzoru nad wieloma obszarami działalności produkcyjnej, usługowej i aktywności społecznej, stanowiły kontekst do wprowadzenia uprawnień koordynacyjnych nadanych nowo powstałemu Ministerstwu Zdrowia<sup>60</sup>, natomiast na szczeblu wojewódzkim – od 1946 r. – tworzone rady koordynacji lecznictwa i zapobiegania<sup>61</sup>. Do 1952 r. uprawnienia te były stale zwiększane. W kształtującym się nowym ustroju państwa priorytetem było zapewnienie powszechnego nadzoru medycznego, bezpłatnego leczenia i tanich leków jak największej liczbie uprawnionych. Model ten był ukierunkowany na masowego odbiorcę usług medycznych, a jego głównym celem była ochrona zdrowia w skali populacji. Powszechne prawo do opieki medycznej świadczonej w wymiarze podstawowym było traktowane jak wypełnienie ustrojowych zobowiązań państwa wobec obywateli, których potrzeby zdrowotne uległy upodmiotowieniu. Etycyzacja świadczeń medycznych i upaństwowienie farmacji (przemysł, hurtownie, apteki<sup>62</sup>) odbyła się jednak z naruszeniem interesów właścicieli prywatnych instytucji medycznych i farmaceutycznych, a także ograniczeniem swobody wykonywania pracy zawodowej przez pracowników sektora medycznego. Konstrukcja systemu opieki medycznej stworzona w 1952 r. nie okazała się jednak stabilna. Do 1989 r. podlegała stałym modyfikacjom, a po 1990 r. została zastąpiona przez system prawny oparty na całkowicie odmiennych zasadach ustrojowych.

---

Izbę Ubezpieczeń Społecznych. W ich miejsce utworzono Zakład Ubezpieczeń Społecznych i pięć wyposażonych w osobowość prawną funduszy ubezpieczeniowych (dodany art. 17a):

- Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników,
- Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Pracowników Umysłowych,
- Fundusz Ubezpieczenia od Wypadków i Chorób Zawodowych,
- Fundusz Ubezpieczenia na Wypadek Braku Pracy dla Pracowników Umysłowych,
- Ogólny Fundusz Ubezpieczenia na Wypadek Choroby i Macierzyństwa.

<sup>60</sup> Ministerstwo Zdrowia zostało utworzone: Dekret z dnia 11 kwietnia 1945 r. o podziale Ministerstwa Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, utworzonego ustawą z dnia 31 grudnia 1944 r. (Dz.U. 1945 nr 19, poz. 99, Dz.U. 1945 nr 12, poz. 63); uchylony z dniem 1 kwietnia 1999 r. ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141, poz. 943).

<sup>61</sup> Okólnik Ministerstwa Zdrowia z dnia 16 listopada 1946 r. (Dziennik Zdrowia 1946 nr 2, poz. 14).

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejęciu aptek na własność Państwa (Dz.U. 1951 nr 1, poz. 1); Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 kwietnia 1951 r. w sprawie zasad i trybu postępowania w zakresie przejmowania aptek na własność Państwa (Dz.U. 1951 r. nr 23, poz. 182).



## Struktura służby zdrowia 1945–1952

Punktem wyjścia dla rozważań odnośnie do struktury służby zdrowia jest pojęcie „prawa do ochrony zdrowia”<sup>63</sup>, posiada ono stosunkowo szeroki zakres na gruncie prawa polskiego. Funkcjonowało – w badanym okresie – w:

- ustawodawstwie ustrojowym regulującym podstawy i zakres funkcjonowania organów i podmiotów publicznych<sup>64</sup> w sferze służby zdrowia,
- ustawach prawa materialnego normujących kompetencje i formy działania tychże organów i instytucji.

Ewolucyjnie – zadania publiczne<sup>65</sup> wykonywane w ramach służby zdrowia obejmowały w szczególności zagwarantowanie opieki zdrowotnej poprzez udzielanie świadczeń pacjentom w ramach tej opieki, dostęp do leków, specyfików farmaceutycznych, szczepionek jak również eliminowanie zagrożeń dla zdrowia (w związku z obowiązkiem zwalczania np. chorób epidemicznych). Jak wspomniano wcześniej, podstawowym problemem tego okresu była zbyt mała liczba lekarzy w stosunku do liczby mieszkańców.

W początkowej części opracowania autorzy wskazywali na fakt, iż po II wojnie światowej w Polsce reaktywowana została struktura lecznictwa wielosektorowego funkcjonująca wcześniej w okresie II Rzeczypospolitej (1918–1939). Cechą wielosektorowości było prawne uregulowanie prawa własności placówek opieki zdrowotnej. Właścicielem sektora publicznego służby zdrowia było państwo oraz samorządy. Równolegle funkcjonował sektor ubezpieczeniowy, kongregacyjny – zrzeszeń charytatywnych i wyznaniowych oraz sektor prywatny. Sektory te oddzielnie finansowały własne placówki lecznictwa otwartego i zamkniętego, podlegając w zakresie nadzoru fachowego jedynie Ministerstwu Zdrowia, natomiast po 1924 r. odpowiednim Departamentom Lekarskim usytuowanym przy Ministerstwie Opieki Społecznej i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Ze względu na to, iż państwo polskie po II wojnie światowej straciło swą niezależność polityczno-ekonomiczną podporządkowując się regułom ustroju państwa socjalistycznego – nowa rzeczywistość wymagała również określenia zgodnej z ówczesnymi tendencjami ustrojowymi polityki zdrowotnej. Tak więc w zaistniałych warunkach struktura lecznictwa wielosektorowego ze względu na swą przeszłość wywodzoną z ustroju kapitalistycznego nie miała

<sup>63</sup> Pojęcie „ochrona zdrowia” zastąpiło „służbę zdrowia” w okresie reformy systemu w 1999 r. Współcześnie obowiązującym zwrotem jest „ochrona zdrowia”, ale w praktyce oba stosowane są naprzemiennie.

<sup>64</sup> Od autorów: w badanym okresie formalnie funkcjonowały również związki samorządu terytorialnego, a zakłady społeczne służby zdrowia były prowadzone przez fundacje, związki i stowarzyszenia religijne oraz inne osoby prawne, stąd też zasadne jest określenie „podmiot publiczny”.

<sup>65</sup> W tamtym okresie zadania państwa, związków samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów prowadzących zakłady służby zdrowia.



większych szans na dalszy rozwój. Tym samym podjęto wówczas działania mające na celu etapowe wprowadzanie nowych zasad socjalistycznych, wzorowanych na modelu radzieckim w sferze służby zdrowia.

Przełomowe znaczenie dla wprowadzania zmian w organizacji struktury służby zdrowia w Polsce po II wojnie światowej miała powoływana już ustawa o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia<sup>66</sup>. Formalnie przepisy ustawy utrzymywały zasadę prowadzenia zakładów leczniczych przez podmioty publiczne, takie jak: Państwo, instytucje państwowe, związki samorządu terytorialnego oraz instytucje ubezpieczeń społecznych (art. 1 ust. 1). Przyznano również prawo do prowadzenia tych zakładów takim podmiotom jak: fundacje, kongregacje, stowarzyszenia religijne czy też inne podmioty prawa (art. 1 ust. 3). Jednocześnie ustawa wprowadziła klasyfikację zakładów służby zdrowia na następujące grupy:

- 1) zakłady lecznicze o charakterze specjalistycznym działające na obszarze co najmniej jednego województwa, np. instytuty przeciwrakowe, sanatoria dla chorych na gruźlicę, szpitale psychiatryczne, kliniczne (art. 3);
- 2) szpitale wojewódzkie z rozwiniętą specjalizacją usytuowane w miastach wojewódzkich lub miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządu terytorialnego<sup>67</sup>. Celem działania tych podmiotów była pomoc specjalistyczna dla ludności zamieszkałej na obszarze województwa lub części, jak również dokształcanie lekarzy i pozostałego personelu fachowego służby zdrowia (art. 4);
- 3) szpitale kliniczne, w których wszystkie lub większość oddziałów użytkowana była jako kliniki szkół wyższych (art. 5 ust. 1);
- 4) okręgowe ośrodki zdrowia – świadczenia zdrowotne dla ludności zamieszkującej część, jedną lub kilka gmin (art. 6 ust. 1 pkt 1);
- 5) powiatowe ośrodki zdrowia – specjalistyczne świadczenia zdrowotne stanowiące formę działalności uzupełniającej (art. 6 ust. 1 pkt 2);
- 6) szpitale powiatowe – np. leczenie mieszkańców w zakresie chorób wewnętrznych, chirurgicznych, kobiecych i położnictwa, chorób dziecięcych i zakaźnych (art. 6 ust. 1 pkt 3).

Podkreślenia wymaga fakt, iż do „zakładów społecznej służby zdrowia” zaliczano również apteki, niezależnie od ich formy własności w tamtym okresie.

Pierwsze zmiany w strukturze służby zdrowia wynikające z nowych założeń ustrojowych pojawiają się w 1950 r. Nowa „władza ludowa” rozpoczęła reformy

<sup>66</sup> Dz.U. 1948 nr 55, poz. 434. Ustawa ta obowiązywała stosunkowo długo, bo aż do przemian ustrojowych i została uchylona z dniem 15 stycznia 1992 r. Ustawa uchylająca: ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 1991 nr 91, poz. 408).

<sup>67</sup> Współcześnie odpowiednik powiatów grodzkich.

struktur lokalnych, ogłaszając budowę tzw. demokracji wyższego typu<sup>68</sup>, co przełożyło się na formę własności części zakładów społecznej służby zdrowia. Dokonano tego ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>69</sup>, która zniósła związki samorządu terytorialnego, a ich majątek został przejęty na własność państwa (art. 32). Konsekwencją wprowadzonych zmian była likwidacja organów wykonawczych samorządu terytorialnego (art. 33) oraz przejście pracowników samorządowych do służby państwowej (art. 39). W praktyce oznaczało to, że zakłady prowadzone przez związki samorządu terytorialnego stały się zakładami państwowymi. Zatem świadczeń zdrowotnych pacjentom udzielały podmioty państwowe.

Prawo pacjentów do ochrony zdrowia stało się w tamtym okresie zasadniczo obowiązkiem państwa wzorowanym na modelu radzieckim. Model centralnego planowania wprowadzony w całej gospodarce zastosowano również w sferze świadczeń zdrowotnych w służbie zdrowia. Unormowanie w Konstytucji PRL w 1952 r.<sup>70</sup> prawa do ochrony zdrowia jednoznacznie rozstrzygnęło problem odpowiedzialności za zdrowie obywateli<sup>71</sup>. Jedynym podmiotem odpowiedzialnym było państwo. Transformacja w sferze prawa do ochrony zdrowia polegała na przejściu od zasad, które zostały jeszcze ukształtowane przed wojną i były podstawą funkcjonowania służby zdrowia po odzyskaniu niepodległości do systemu opartego na centralizacji, państwowości oraz zasadzie planowania. Rozwiązania te były wzorowane na rozwiązaniach sowieckich, bowiem stanowiły ważny element systemu państwa socjalistycznego w Polsce.

<sup>68</sup> I. Lewandowska-Malec, „Rewolucyjna” ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej [w:] *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej. Studia historyczne o prawie dedykowane Prof. Stanisławowi Grodzkiemu w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 2001, s. 306.

<sup>69</sup> Dz.U. 1950 nr 14, poz. 130; uchylona z dniem 29 stycznia 1958 r. ustawą z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. 1958 nr 5, poz. 16).

<sup>70</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

<sup>71</sup> Art. 60 ust. 1. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do ochrony zdrowia oraz pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. ust. 2. Coraz szerszemu urzeczywistnieniu tego prawa służą:

1) rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej,

2) rozwój organizowanej przez państwo ochrony zdrowia ludności, rozbudowa urzędzeń sanitarnych i podnoszenie stanu zdrowotnego miast i wsi, stałe polepszanie warunków bezpieczeństwa, ochrony i higieny pracy, szeroka akcja zapobiegania chorobom i ich zwalczania, coraz szersze udostępnianie bezpłatnej pomocy lekarskiej, rozbudowa szpitali, sanatoriów, ambulatoriów, wiejskich ośrodków zdrowia, opieka nad inwalidami.

## Dostępność produktów leczniczych w latach 1945–1952

Zdaniem autorów, realizacja dostępności do leków stanowiła element realizacji prawa do ochrony zdrowia. Pierwszoplanową jednostką organizacyjną w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych był ośrodek zdrowia. Zgodnie z art. 6 (1) ustawy z dnia 15 czerwca 1939 r. o publicznej służbie zdrowia był on podstawową jednostką zapewniającą ludności realizację prawa do ochrony zdrowia oraz sprawującą pieczę nad warunkami higienicznymi bytowania mieszkańców. W latach 1946–1950 wspomniana regulacja ustawowa w zakresie służby zdrowia została rozwinięta w aktach wykonawczych rangi rozporządzeń. Unormowano w nich sprawy ważne dla zdrowia ówczesnej ludności. Autorzy podkreślają, że zapewnienie dostępu do leków, tzw. specyfików farmaceutycznych i preparatów, wymagało ujednoczenia, stąd też zasadne było podjęcie aktów wykonawczych, które regulowały:

- 1) wyrób i obrót preparatami organoterapeutycznymi<sup>72</sup> i witaminowymi<sup>73</sup> – preparaty te mogły być wydawane wyłącznie w aptekach na receptę lekarską (§ 13); już w tamtym okresie gwarantowano ludności bezpieczeństwo tych produktów poprzez ograniczenie ich reklamy do czasopism lekarskich i farmaceutycznych (§ 14);
- 2) ponowna rejestracja specyfików farmaceutycznych<sup>74</sup> – niewątpliwie jest to kolejny przykład porządkowania obrotu tzw. specyfikami farmaceutycznymi. Rozporządzenie to normowało rejestrację tych specyfików – krajowych i zagranicznych – rejestrowanych przed dniem 9 maja 1945 r. (§ 1). Natomiast w zakresie samej definicji specyfiku farmaceutycznego odsyłało ono do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1926 r. o wyrobie i obrocie specyfików farmaceutycznych<sup>75</sup>. Rozporządzenie z 1926 r. zdefiniowało specyfiki farmaceutyczne – § 2 – jako przetwory lecznicze w dawkach lub formach lekarskich w opakowaniach lub przeznaczonych bezpośrednio dla „spożywców” lub używanych przez lekarzy i lekarzy weterynarii przy wykonywaniu ich zawodu. Wyjątki in minus uregulowano w lit. a) do d) przepisów;

<sup>72</sup> § 1 – preparaty organoterapeutyczne – środki lecznicze, w których skład wchodzi hormony pochodzenia zwierzęcego lub syntetycznie przygotowane oraz przetwory przygotowane z organów, wydzielin i wydaliny zwierzęcych.

<sup>73</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 września 1946 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wyrobu i obrotu preparatów organoterapeutycznych i witaminowych (Dz.U. 1946 nr 54, poz. 307), uchylone z dniem 8 stycznia 1951 r. ustawą z dnia 8 stycznia 1951 r. o środkach farmaceutycznych i odurzających oraz artykułach sanitarnych (Dz.U. 1951 nr 1, poz. 4).

<sup>74</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 kwietnia 1947 r. o ponownej rejestracji specyfików farmaceutycznych, Dz.U. 1947 nr 37, poz. 180, uchylone z dniem 8 stycznia 1951 r. ustawą z dnia 8 stycznia 1951 r. o środkach farmaceutycznych i odurzających oraz artykułach sanitarnych (Dz.U. z 1951 nr 1, poz. 4).

<sup>75</sup> Dz.U. 1926 nr 70, poz. 406.

- 3) obowiązkowego utrzymywania przez apteki publiczne niektórych surowic i szczepionek<sup>76</sup> – akt wykonawczy gwarantował dostęp do określonych leków szczególnie istotnych dla zdrowia ludności<sup>77</sup>. W tamtym okresie były to produkty niezbędne dla ratowania życia mieszkańców (okres powojenny). Specyfika tych produktów wynikała z powszechnych problemów zdrowotnych obywateli, takich jak: błonica, szkarlatyna, tężec. Jednym z podstawowych celów służby zdrowia w okresie po 1945 r. było zwalczenie wielu epidemii;
- 4) określania cen aptecznych<sup>78</sup> – w omawianym okresie obowiązywało rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z dnia 24 czerwca 1938 r. o określaniu cen aptecznych. Wysokość taksy aptecznej określał Załącznik nr 1 do rozporządzenia, który w części I regulował taksę za środki lecznicze; część II – taksa za naczynia; część III – taksa za pracę. Ważnym elementem wspomnianego rozporządzenia z 1938 r. był Załącznik nr 4, który zawierał wykaz środków leczniczych pojedynczych i złożonych, przeznaczonych do przepisywania przez lekarzy dla ubogich chorych<sup>79</sup>;
- 5) wydawania z aptek środków lekarskich<sup>80</sup> – rozporządzenie wprowadzało zmiany w zakresie oznaczenia mieszanek ziołowych, poprzez dodanie obligatoryjnych elementów korzystnych dla pacjentów: sposób użycia, datę produkcji oraz datę ważności (§ 1 pkt 1). Zwiększało to bezpieczeństwo stosowania tych produktów przez pacjentów;

<sup>76</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 1948 r. o obowiązkowym utrzymywaniu przez apteki publiczne niektórych surowic i szczepionek (Dz.U. 1948. nr 56, poz. 448); uchylone z dniem 5 października 1956 r. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 18 września 1956 r. w sprawie wydawania przez apteki otwarte i kolejowe leków i innych artykułów dozwolonych do obrotu aptecznego (Dz.U. 1956 nr 42, poz. 197).

Szczepionki są preparatami do sztucznego uodpornienia czynnego, zawierającymi określone antygeny, które po wprowadzeniu do organizmu uodparniają go na zakażenia jednym lub kilkoma drobnoustrojami chorobotwórczymi. Poza koniecznymi do uodpornienia antygenami szczepionki zawierają również inne składniki, które muszą być brane pod uwagę przy kwalifikacji do szczepień (możliwość uczulenia na składniki szczepionki).

<sup>77</sup> Np. § 1 – Każda z aptek publicznych została zobowiązana do posiadania nie mniej niż:

- 50.000 jednostek surowicy przeciwbłonicznej,
- 90 cm<sup>3</sup> surowicy przeciwplonicznej,
- 3 flakony po 3.000 jednostek surowicy przeciwżółcowej,
- 1 pudełko szczepionki przeciw wścieklicznie.

<sup>78</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 stycznia 1949 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z dnia 24 czerwca 1938 r. o określaniu cen aptecznych (Dz.U. 1949 nr 8, poz. 44), uchylone z dniem 4 stycznia 1951 r. ustawą z dnia 8 stycznia 1951 r. o środkach farmaceutycznych i odurzających oraz artykułach sanitarnych (Dz.U. 1951 nr 1, poz. 4).

<sup>79</sup> Farmakopea dla ubogich – *Farmacopea pro paupere*.

<sup>80</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 stycznia 1949 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 sierpnia 1930 r. o wydawaniu z aptek środków lekarskich (Dz.U. 1949 nr 8, poz. 45), uchylone z dniem 5 października 1956 r. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 18 września 1956 r. w sprawie wydawania przez apteki otwarte i kolejowe leków i innych artykułów dozwolonych do obrotu aptecznego (Dz.U. 1956 nr 42, poz. 197).

- 6) wyrobu i obrotu antybiotykami<sup>81</sup> – kolejny przykład gwarantowania mieszkańcom prawa do bezpiecznych antybiotyków, poprzez: zapewnienie właściwego nadzoru nad produkcją ze strony: lekarza, biologa, farmaceuty lub chemika posiadającego wykształcenie uniwersyteckie lub politechniczne (§ 8 ust. 1). Stosowanie antybiotyków, w początkowym okresie sprowadzanych z zagranicy, a później produkowanych już w Polsce, było związane z prowadzoną polityką szczepień, „propagandą” higieny i profilaktyki chorób, badaniami przesiewowymi u dzieci i młodzieży. Wszystkie te działania skutkowały szybkim wygaszaniem sporej grupy chorób zakaźnych i chorób związanych z niedoborem witamin, czy też wynikających z niedożywienia. Autorzy po analizie wprowadzonych rozwiązań jak i danych statystycznych<sup>82</sup> wysuwają zasadny wniosek, iż nowy ustrój państwa socjalistycznego wykazywał w tych działaniach wysoką skuteczność. Na pozytywny skutek działań podejmowanych w walce z chorobami zakaźnymi miało ogromny wpływ zaangażowanie środowiska medycznego;
- 7) urzędowego spisu leków<sup>83</sup> – ustalany przez Ministra Zdrowia wykaz leków i surowców farmaceutycznych, które były wyrabiane i wprowadzane do obrotu w celach leczenia i profilaktyki.

## Model ochrony zdrowia w latach 1945–1952

Pierwsze lata po II wojnie światowej cechowały się dużymi trudnościami w sferze ochrony zdrowia w Polsce. Zakończenie okupacji i początek działań związanych z powojenną odbudową przyniosły zasadnicze zmiany pod względem realizacji prawa do ochrony zdrowia, a przyjmowane nowe rozwiązania stanowiły duże wyzwanie. Ówczesnym problemem były ogromne zniszczenia wojenne oraz dramatyczne straty w personelu medycznym. Działania dotyczące odbudowy kraju w sferze zdrowia społecznego zostały oparte – w początkowym okresie – na modelu służby zdrowia ukształtowanym jeszcze w okresie międzywojennym.

<sup>81</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 kwietnia 1950 r. w sprawie wyrobu i obrotu antybiotyków (Dz.U. z 1950 nr 20, poz. 177), uchylone z dniem 1 września 1987 r. ustawą z dnia 28 stycznia 1987 r. o środkach farmaceutycznych, artykułach sanitarnych i aptekach (Dz.U. 1987 nr 3, poz. 19).

<sup>82</sup> E. Więckowska, *Zwalczanie ostrych chorób zakaźnych w Polsce...*; W. Goździk, *Zimmica w Polsce w 1945 roku*, „Polski Tygodnik Lekarski” 1947, nr 4, s. 115 i n.; F. Przesmycki, *Choroby epidemiczne w Polsce w latach 1945–1948*, „Postępy Higieny i Medycyny Doświadczalnej” 1949, nr 1, s. 8 i n.

<sup>83</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 października 1950 r. w sprawie urzędowego spisu leków (Dz.U. 1950 nr 47, poz. 433), uchylone z dniem 4 lutego 1952 r. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 29 listopada 1951 r. w sprawie urzędowego spisu leków oraz innych wykazów surowców farmaceutycznych i leków gotowych (Dz.U. 1951 nr 63, poz. 435).

Nowa władza ludowa stanęła przed problemem poszukiwania i opracowania koncepcji zorganizowania systemu służby zdrowia w zgodzie z założeniami systemowymi nowego ustroju. Pierwszy okres tzw. przejściowy to lata 1945–1948. Społeczna opieka zdrowotna została oparta na ubezpieczeniach społecznych okresu międzywojennego, co stanowiło punkt wyjścia dla dalszego rozwoju ubezpieczeń w PRL. W okresie lat 1945–1955 stopniowo objęto zakresem ubezpieczenia wszystkich pracowników (tzw. masy pracujące miast i wsi). W praktyce wprowadzono ubezpieczenie rodzinne z funduszem zasiłków rodzinnych, wyposażonym w osobowość prawa publicznego. Nabrało to dużego znaczenia w nowym systemie, bowiem łącznie z ubezpieczeniem rodzinnym wprowadzono do polskiego ubezpieczenia społecznego zasadę koordynacji świadczeń ze świadczeniami innych rodzajów ubezpieczeń, jak również z wynagrodzeniami pracowniczymi. Nowatorskie zmiany w zakresie organizacji i finansowania ubezpieczeń wprowadziła ustawa z dnia 1 marca 1949 r. o zmianie niektórych przepisów o ubezpieczeniach społecznych<sup>84</sup>. Ustawa ta zniosła odrębność finansową ubezpieczenia:

- na wypadek choroby i macierzyństwa,
- od wypadku i chorób zawodowych,
- emerytalnego robotników i pracowników umysłowych.

Z wejściem w życie przepisów ustawy, ZUS zarządzał wspólnym funduszem tych ubezpieczeń. Pozytywnie należy ocenić zniesienie ograniczeń okresu uprawnienia do pomocy leczniczej<sup>85</sup>. Nowa zasada głosiła, iż po ustaniu stosunku pracy pomoc w sferze świadczeń zdrowotnych udzielana była przez okres 26 tygodni (art. 2 ust. 1). Natomiast ustawą z dnia 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych<sup>86</sup>, dokonano likwidacji odrębnych funduszy ubezpieczeniowych ZUS-u z funduszem ubezpieczenia rodzinnego włącznie. W rzeczywistości ubezpieczenie społeczne stało się jedną instytucją z różnymi świadczeniami, uwarunkowanymi realizacją różnych ryzyk. Nowa polityka państwa socjalistycznego w sferze gospodarki uspołecznionej odrzuciła wymóg indywidualnego zgłaszania pracowników do ubezpieczenia i jednocześnie usankcjonowano zasadę obliczania składki w uspołecznionych zakładach pracy od sumy wypłat miesięcznych z funduszu płac na rzecz ogółu pracowników<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Dz.U. 1949 nr 18, poz. 109, uchylona z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawą z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. z 1997 nr 28, poz. 153).

<sup>85</sup> Art. 95 ust. 1 pkt 1 i art. 110 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1933 nr 51, poz. 396, ze zm).

<sup>86</sup> Dz.U. 1950 nr 36, poz. 333, uchylona z dniem 1 marca 1955 r. dekretem z dnia 2 lutego 1955 r. o przekazaniu wykonywania ubezpieczeń społecznych związkom zawodowym (Dz.U. 1955 nr 6, poz. 31).

<sup>87</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 19 stycznia 1951 r. o trybie zgłoszeń w zakresie ubezpieczeń społecznych, uiszczania składek i kontroli czynności zakładów pracy (Dz.U. 1951 nr 7, poz. 60).



Pierwsze akty normatywne wprowadziły świadczenia rentowe w jednolitej w zasadzie wysokości<sup>88</sup>. W późniejszym okresie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1953 r. w sprawie wysokości świadczeń rentowych w ubezpieczeniu społecznym<sup>89</sup>, dokonało zmian w tym zakresie, zastępując renty jednolite świadczeniami obliczanymi według VIII grup zarobkowych (§ 4 i § 8) z jednoczesnym uwzględnieniem posiadania określonego okresu zatrudnienia w PRL-u. Nowy system emerytalny wprowadzony dekretem z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>90</sup> nie nawiązał w swych rozwiązaniach do modelu z okresu XX-lecia międzywojennego.

Zatem ostatecznie oparto się na modelu radzieckim (tzw. model Siemaszki), wprowadzonym w ZSRR w 1917 r. W tym modelu świadczenia zdrowotne były finansowane wyłącznie z budżetu państwa, a ochrona zdrowia była planowana centralnie. Na nim opierały się systemy ochrony zdrowia w wielu krajach bloku socjalistycznego, w tym w PRL-u. W efekcie dokonano skoordynowania placówek leczniczych i stopniowego ich przejmowania przez struktury państwowe. Ostatecznie właścicielem wszystkich zakładów publicznej służby zdrowia zostało państwo. W Polsce zachowano jednak możliwość prowadzenia prywatnej praktyki w gabinetach i spółdzielniach lekarskich, a także prywatnej produkcji leków w spółdzielniach produkcyjnych (wytwarzających przede wszystkim preparaty ziołowe). Prywatna działalność lecznicza i wytwórcza, istniejąca w Polsce w latach 1945-1950, którą utrzymano po 1950 r. stanowiła istotne uzupełnienie świadczeń leczniczych dostępnych w ramach systemu medycyny publicznej. Odróżniało to system medycyny publicznej od systemu funkcjonującego w ZSRR.

<sup>88</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 13 czerwca 1946 r. o tymczasowym ustaleniu wysokości świadczeń rentowych w ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1946 nr 26, poz. 172); Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 9 listopada 1946 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 13 czerwca 1946 r. o tymczasowym ustaleniu wysokości świadczeń rentowych w ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1946 nr 64, poz. 363); Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 maja 1947 r. o tymczasowym ustaleniu wysokości świadczeń rentowych w ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1947 nr 42, poz. 213).

<sup>89</sup> Dz.U. 1953 nr 8, poz. 20.

<sup>90</sup> Dz.U. 1954 nr 30, poz. 116, uchylony z dniem 1 stycznia 1968 r. ustawą z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. 1968 nr 3, poz. 6).



## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach (Dz.U. 1922 nr 31, poz. 254).
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1933 nr 51, poz. 396).
- Ustawa z dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu (Dz.U. 1935 nr 27, poz. 198).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 1939 r. o publicznej służbie zdrowia (Dz.U. 1939 r. nr 54, poz. 342).
- Dekret z dnia 11 kwietnia 1945 r. o podziale Ministerstwa Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, utworzonego ustawą z dnia 31 grudnia 1944 r. (Dz.U. 1945 nr 19, poz. 99, Dz.U. 1945 nr 12, poz. 63).
- Dekret z dnia 14 maja 1946 r. o powołaniu pracowników służby zdrowia do walki z epidemiami (Dz.U. 1946 nr 23, poz. 150).
- Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. 1948 nr 55, poz. 434).
- Ustawa z dnia 1 marca 1949 r. o zmianie niektórych przepisów o ubezpieczeniach społecznych (Dz.U. 1949 nr 18, poz. 109).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950 nr 14, poz. 130).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1950 nr 36, poz. 333).
- Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. 1950 nr 50, poz. 458).
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o środkach farmaceutycznych i odurzających oraz artykułach sanitarnych (Dz.U. 1951 nr 1, poz. 4).
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o przejściu aptek na własność Państwa (Dz.U. 1951 nr 1, poz. 1).
- Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. 1954 nr 30, poz. 116).
- Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o przekazaniu wykonywania ubezpieczeń społecznych związkom zawodowym (Dz.U. 1955 nr 6, poz. 31).
- Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. 1958 nr 5, poz. 16).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. 1968 nr 3, poz. 6).

- Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o środkach farmaceutycznych, artykułach sanitarnych i aptekach (Dz.U. 1987 nr 3, poz. 19).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 1991 nr 91, poz. 408).
- Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. 1997 nr 28, poz. 153).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141, poz. 943).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. 2002 nr 166, poz. 1360).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1926 r. o wyrobie i obrocie specyfików farmaceutycznych (Dz.U. 1926 nr 70, poz. 406).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 września 1932 r. o wykonywaniu praktyki lekarskiej (Dz.U. 1932 nr 81, poz. 712).
- Rozporządzenie Prezydenta RP o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1934 nr 95, poz. 855).
- Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 26 września 1935 r. o utrzymaniu porządku i czystości w miejscach publicznych i niektórych miejscach prywatnych (Dz.U. 1935 nr 76, poz. 476).
- Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 9 maja 1936 r. o zakładach kąpielowych (Dz.U. 1936 nr 44, poz. 327).
- Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 13 maja 1937 r. w sprawie przepisów sanitarnych dla publicznych miejsc spożycia (Dz.U. 1937 nr 41, poz. 327).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 13 czerwca 1946 r. o tymczasowym ustaleniu wysokości świadczeń rentowych w ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1946 nr 26, poz. 172).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 września 1946 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wyrobu i obrotu preparatów organoterapeutycznych i witaminowych (Dz.U. 1946 nr 54, poz. 307).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 9 listopada 1946 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 13 czerwca 1946 r. o tymczasowym ustaleniu wysokości świadczeń rentowych w ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1946 nr 64, poz. 363).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 kwietnia 1947 r. o ponownej rejestracji specyfików farmaceutycznych (Dz.U. 1947 nr 37, poz. 180).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 maja 1947 r. o tymczasowym ustaleniu wysokości świadczeń rentowych w ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1947 nr 42, poz. 213).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 września 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Żeglugi, Przemysłu i Handlu, Skarbu, Administracji Publicznej, Ziemi Odzyskanych, Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Odbudowy – przepisy sanitarne w morskich portach handlowych i przystaniach (Dz.U. 1948 nr 45, poz. 335).

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 1948 r. o obowiązkowym utrzymywaniu przez apteki publiczne niektórych surowic i szczepionek (Dz.U. 1948 nr 56, poz. 448).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 stycznia 1949 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z dnia 24 czerwca 1938 r. o określaniu cen aptecznych (Dz.U. 1949 nr 8, poz. 44).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 stycznia 1949 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 sierpnia 1930 r. o wydawaniu z aptek środków lekarskich (Dz.U. 1949 nr 8, poz. 45).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 kwietnia 1950 r. w sprawie wyrobu i obrotu antybiotyków (Dz.U. 1950 nr 20, poz. 177).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 lipca 1950 r. zmieniające rozporządzenie o obowiązkowym utrzymywaniu przez apteki publiczne niektórych surowic i szczepionek (Dz.U. 1950 nr 30, poz. 276).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 października 1950 r. w sprawie urzędowego spisu leków (Dz.U. 1950 nr 47, poz. 433).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 19 stycznia 1951 r. o trybie zgłoszeń w zakresie ubezpieczeń społecznych, uiszczania składek i kontroli czynności zakładów pracy (Dz.U. 1951 nr 7, poz. 60).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 kwietnia 1951 r. w sprawie zasad i trybu postępowania w zakresie przejmowania aptek na własność Państwa (Dz.U. 1951 nr 23, poz. 182).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 listopada 1951 r. w sprawie urzędowego spisu leków oraz innych wykazów surowców farmaceutycznych i leków gotowych (Dz.U. 1951 nr 63, poz. 435).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1953 r. w sprawie wysokości świadczeń rentowych w ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1953 nr 8, poz. 20).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 września 1956 r. w sprawie wydawania przez apteki otwarte i kolejowe leków i innych artykułów dozwolonych do obrotu aptecznego (Dz.U. 1956 nr 42, poz. 197).
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. w sprawie zasad i wysokości zaopatrzenia i odszkodowania dla osób zatrudnionych stale przy zwalczaniu chorób zakaźnych lub powołanych do ich zwalczania oraz dla rodzin pozostałych po tych osobach (M.P. 1948 nr 73, poz. 635).
- Okólnik Ministerstwa Zdrowia z dnia 16 listopada 1946 r. (Dziennik Zdrowia 1946, nr 2, poz. 14).

### Opracowania

- Assmus A., *Early History of X Rays*; <https://www.slac.stanford.edu/pubs/beamline/25/2/25-2-assmus.pdf>
- Bednarski J., *Spostrzeżenia z przebiegu tegorocznej epidemii tzw. grypy hiszpańskiej*, „Przegląd Lekarski” 1919, nr 1.
- Bednarski W., *Lekarz przemysłowy, jego rola w służbie zdrowia i w zakładach pracy*, „Zdrowie Publiczne” 1958, nr 2.

- Blevins S.M., Bronze M.S., *Robert Koch and the 'golden age' of bacteriology*, „International Journal of Infectious Diseases” 2010, t. 14, nr 9.
- Bujko A., *Stan sanitarno-epidemiczny na Warmii i Mazurach w latach 1945-1950: wybrane zagadnienia*, „Komunikaty Mazursko-Warmińskie” 2011, t. 272, nr 2.
- Buraczewski O., Jachewicz A., Rudzińska H., *Walka z gruźlicą w Polsce*, Warszawa 1961.
- Chodakowska J., *Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce Ludowej w latach 1944–1951*, Wrocław 1981.
- Cookson J., *A brief history of psychiatry*; <https://www.sciencedirect.com/topics/medicine-and-dentistry/history-of-psychiatry>
- Cremera H., Pestieaub P., *Social insurance competition between Bismarck and Beveridge*, „Journal of Urban Economics” 2003, t. 54, nr 1.
- Drygas A., *Zaopatrzenie ludności w leki i sprzęt medyczny (sanitarny) w Polsce w pierwszym okresie po zakończeniu drugiej wojny światowej*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 1995, nr 2.
- Durand G.A., Raoult D., Dubourg G., *Antibiotic discovery: history, methods and perspectives*, „International Journal of Antimicrobial Agents” 2019, t. 53, nr 4.
- Fijałek J., Machalski J., *Publiczna opieka medyczna zdrowotna u początków Polski Niepodległej*, „Archiwum Historii Medycyny” 1978, nr 4.
- Franaszek P., *Publiczna ochrona zdrowia w Galicji w dobie autonomii*, [w:] *Przełom nowożytny w nauce europejskiej i jego kontekst społeczno-kulturowy*. Studia z Dziejów Kultury Medycznej, t. 8, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2004.
- Frevert U., *Krankheit als politisches Problem 1770–1880. Soziale Untersichten in Preussen zwischen medizinischer Polizey und staatlicher Sozialversicherung*, Göttingen 1984.
- Gliński Z., Żmuda A., *Epidemie i pandemie chorób zakaźnych*, „Życie Weterynaryjne” 2020, R. 95, nr 9.
- Głowiński T. (red.), *Kresy Zachodnie. Gospodarcze i społeczne znaczenie polskich Kresów*, Wrocław 2015.
- Gościński G., Lonc E., Okulewicz A., Płonka-Syroka B., *Epidemiczne zagrożenia na Dolnym Śląsku, Polska, w latach 1945–1975 oraz przeciwdziałania*, [w:] *Wektory i patogeny – w przeszłości i przyszłości: in memoriam profesoris Tadeusz M. Lachowicz*, red. G. Bugla-Płoskońska, E. Lonc, Wrocław 2015.
- Goździk W., *Zimnica w Polsce w 1945 roku*, „Polski Tygodnik Lekarski” 1947, nr 4.
- Guinnane T.W., Streb J., *The Introduction of Bismarck's Social Security System and its Effects on Marriage and Fertility in Prussia*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/padr.12426>
- Huerkamp C., *The History of smallpoxvaccination in Germany: A First Step in the Medicalization on the General Public*, „Journal of The Contemporary History” 1985, t. 20.
- Hugo W.B., *A brief history of heat and chemical preservation and disinfection*, „Journal of Applied Bacteriology” 1991, no. 71; <https://sfamjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1365-2672.1991.tb04657.x>
- Hübner H., *Polityka naukowa w Polsce w latach 1944–1953. Geneza systemu*, cz. 1, Warszawa 1992.

- Kersten K., *Repatriacja ludności polskiej po II wojnie światowej (Studium historyczne)*, Wrocław 1974.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Poznań 1990.
- Korpalska W., Szmytkowski J., *Procesy modernizacyjne w państwie pruskim i ich wpływ na kształtowanie modelu ochrony zdrowia publicznego na ziemiach zaboru pruskiego w XIX wieku na przykładzie rejencji bydgoskiej*, [w:] *Przełom nowożytny w nauce europejskiej i jego kontekst społeczno-kulturowy*. Studia z Dziejów Kultury Medycznej, t. 8, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2004.
- Kozłowska U., *Organizacja ochrony zdrowia robotników na Pomorzu Zachodnim w latach 1945–1955. Wprowadzenie do problematyki*; <https://wnus.edu.pl/pzp/pl/issue/616/article/9571>
- Kozłowska U., *Organizacja zwalczania chorób zakaźnych jako element polityki zdrowotnej państwa na Pomorzu Zachodnim (1944/45–1972)*, Szczecin 2013.
- Krokiewicz A., *Spostrzeżenia nad epidemią grypy hiszpańskiej*, „Przegląd Lekarski” 1919, nr 27.
- Krotkiewska L., *Rozwój administracji służby zdrowia w PRL*, Warszawa 1968.
- Kurkowska-Bondarecka K., *Historia polskiego przemysłu farmaceutycznego. Tom 3*, Warszawa 1995.
- Kwiatkowski Z.A., *Ludwik Pasteur (1892–1895). Życie i Dzieło*, <https://www.microbiology.pl/wp-content/uploads/2017/03/Ludwik-Pasteur-1822-1895.pdf>
- Lewandowska-Malec I., „Rewolucyjna” ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej [w:] *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej. Studia historyczne o prawie dedykowane Prof. Stanisławowi Grodzkiemu w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 2001.
- Łopatecki K., *U genezy państwowej opieki społecznej i zdrowotnej*, „Medycyna Nowożytna” 2016, t. 22, nr 1.
- Łuczak W., *Kształtowanie się zasad prawnych socjalistycznego systemu opieki zdrowotnej w PRL*, „Archiwum Historii Medycyny” 1974, nr 3.
- Major R.H., *Agostino Bassi and parasitic theory of disease*, „Bulletin of the History of Medicine” 1944, no. 16.
- Paciorek M., *Studenci Wydziałów Lekarskich w Polsce w latach 1944/1945–1948/1949. Kształtowanie i rozwój środowiska*, Warszawa 2016.
- Parker D., *Health, civilisation and the state. A history of public health from ancient to modern times*, London – New York 2005.
- Plotkin S., *History of vaccination*; <https://www.pnas.org/doi/pdf/10.1073/pnas.1400472111>
- Płonka-Syroka B., *Problem chorób zakaźnych w okresie nowożytnym i współczesnym jako element polityki państwowej*, [w:] *Leczyć, uzdrawiać, pomagać*. Studia z Dziejów Kultury Medycznej, t. 7, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2007.
- Płonka-Syroka B., *Organizacja opieki zdrowotnej na Dolnym Śląsku po II wojnie światowej. Zarys zagadnienia*, „Pamięć i Przyszłość” 2013, t. 21, nr 3.

- Płonka-Syroka B., *Wpływ czynników wewnątrz naukowych i zewnątrz naukowych na ukształtowanie się systemu zabezpieczeń przeciwepidemicznych w Europie (na przykładzie wybranych państw)*, [w:] *Medycyna w historii i kulturze. Studia z antropologii wiedzy*, Wrocław 2013.
- Płonka-Syroka B., *75 lat polskiej medycyny i farmacji we Wrocławiu. Wybrane elementy historii wrocławskich wyższych uczelni. Część pierwsza (1945–1949)*, „Medycyna Nowożytna” 2022, t. 28, nr 1.
- Prętki K., *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007.
- Przesmycki F., *Choroby epidemiczne w Polsce w latach 1945–1948*, „Postępy Higieny i Medycyny Doświadczalnej” 1949, nr 1.
- Rzętkowski K., *W sprawie tzw. „grypy hiszpańskiej”, grasującej obecnie w Warszawie*, „Gazeta Lekarska” 1920, nr 7-8.
- Sadowska J., *Europejskie koncepcje ubezpieczenia na wypadek choroby w XIX i na początku XX wieku*, „Zdrowie Publiczne” 1989, nr 100.
- Sadowska J., *Tendencje rozwojowe publicznej służby zdrowia na ziemiach polskich przed i po 1918 r.*, „Przegląd Lekarski” 1994, nr 53.
- Snowden F., *Epidemics and Society: From the black death to the present*, Yale 2019.
- Sula D., *Działalność przesiedleńczo-repatriacyjna Państwowego Urzędu Repatriacyjnego w latach 1944–1951*, Lublin 2002.
- Tan S.Y., Tatsumura Y., *Alexander Fleming (1881–1955): Discoverer of penicillin*, „Singapore Medical Journal” 2015, t. 56, nr 7.
- Więckowska E., *Zwalczanie ostrych chorób zakaźnych w pierwszym roku istnienia Polski niepodległej 1918–1919*, „Przegląd Epidemiologiczny” 1999, nr 1-2.
- Więckowska E., *Zwalczanie ostrych chorób zakaźnych w Polsce w latach 1944–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Historia” 2001, nr 148.
- Więckowska E., *Wpływ na stan zdrowia ludności epidemii ostrych chorób zakaźnych występujących na ziemiach polskich w latach 1916–1924 i 1940–1949*, [w:] *Społeczno-ideowe aspekty medycyny i nauk przyrodniczych XVIII–XX wieku. Studia z Dziejów Kultury Medycznej*, t. 5, red. B. Płonka-Syroka, Wrocław 2002.
- Więckowska E., *Państwowy Urząd Repatriacyjny jako instytucja ochrony zdrowia*, [w:] *Leczyć, uzdrawiać, pomagać. Studia z Dziejów Kultury Medycznej*, t. 7, red. B. Płonka-Syroka, A. Syroka, Wrocław 2007.
- Wielicka K., *Zarys funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2014, nr 1909.
- Wilensky H.L., Lebeaux C.N., *Industrial society and social welfare: the impact of industrialization on the supply and organization of social welfare services in the United States*, New York – London 1965.

#### STRESZCZENIE

### Prawo do ochrony zdrowia a organizacja systemu opieki medycznej



### w Polsce powojennej (1945–1952)

Podstawy prawne systemu medycyny publicznej obowiązujące w Polsce w latach 1945–1953 były początkowo oparte na ustawach z lat 1933 i 1939. Ich utrzymanie umożliwiało szybkie uruchomienie placówek leczniczych na terytorium całego kraju, co w warunkach wysokiego zagrożenia epidemicznego było bezwzględnie koniecznością. Tworząc ten system korzystano z doświadczeń krajów zachodnioeuropejskich, gdzie jego elementy wykazały swoją skuteczność, głównie w ograniczeniu zapadalności na choroby zakaźne. Było to możliwe dzięki zorganizowaniu przez państwo opieki lekarskiej łatwo dostępnej dla wszystkich obywateli, finansowanej lub współfinansowanej ze środków budżetowych i wprowadzeniu przymusu w egzekwowaniu zarządzeń przeciwepidemicznych i profilaktycznych. Drugim źródłem systemu medycyny publicznej w PRL były egalitarne zasady ustrojowe, zgodnie z którymi opieka medyczna miała być dla obywateli nie tylko szeroko dostępna, lecz także bezpłatna. Ze względu na brak kadr lekarskich i niedostatek środków budżetowych, w 1948 r. wprowadzono priorytetowe finansowanie placówek leczniczych należących do podmiotów państwowych. Leczenie w nich miało być bezpłatne, a personel miał otrzymywać państwowe pensje. W tej sytuacji większość prywatnych placówek leczniczych nie była w stanie zachować płynności działania, ponieważ wielu ich dotychczasowych pacjentów nie chciało korzystać z leczenia na zasadach komercyjnych. Nie mogąc uzyskać środków na bieżące funkcjonowanie, placówki te ulegały stopniowej likwidacji, część była przejmowana przez państwo. Po 1948 r. państwo szybko tworzyło rozbudowaną sieć placówek leczniczych, obejmując bezpłatną opieką lekarską mieszkańców miast, a na wsi osoby zatrudnione na etatach, np. w PGR. Bezpłatnymi świadczeniami leczniczymi objęto także pracowników wojska, służb mundurowych i ich rodziny. Pracownicy państwowego systemu medycyny publicznej zatrudniani byli na etatach, lekarze zachowali jednak możliwość prowadzenia po pracy etatowej prywatnych gabinetów. Kadre tworzyli początkowo lekarze wykształceni w II RP, po kilku latach większość stanowili już jednak powojenni absolwenci kształceni na bezpłatnych studiach. Otrzymywali następnie skierowania do pracy w placówkach medycyny publicznej, zapewniając ich kadre we wszystkich województwach. Jednolity państwowy system ochrony zdrowia obejmował średnie i wyższe szkolnictwo medyczne, przychodnie, szpitale, sanatoria, medycynę szkolną i fabryczną oraz produkcję i dystrybucję leków (fabryki, hurtownie, apteki). System okazał się bardzo efektywny. W efekcie uzyskano istotne ograniczenie śmiertelności okołoporodowej kobiet i dzieci do 7 roku życia, opanowano najpoważniejsze epidemie ostrych i przewlekłych (gruźlica, polio, choroby weneryczne) chorób zakaźnych. Nastąpił poważny wzrost demograficzny, uległa znacznemu wydłużeniu przeciętna długość życia. Podstawą skuteczności systemu były bezpośrednie finansowanie z budżetu, powszechność leczenia i profilaktyki i przymus administracyjny w obszarze profilaktyki i terapii chorób zakaźnych. System okazał się jednak bardzo kosztowny. W budżecie państwa brak było dostatecznych środków na pokrycie kosztów bezpłatnego leczenia wszystkich obywateli, którzy tego wymagali i mieli do tego prawo. By



umożliwić wypełnienie egalitarnych założeń państwowej polityki zdrowotnej, od lat 60. XX w. wprowadzano stopniowo zmiany zmierzające do komercjalizacji wybranych obszarów usług leczniczych. Zmiany te przyspieszyły w okresie kryzysu ekonomicznego lat 80., gdy system stał się trwale niewydolny. Po transformacji ustrojowej Polski egalitarny system bezpłatnych świadczeń leczniczych stworzony w latach 50. zlikwidowano. Wprowadzono w jego miejsce nowy system, oparty na liberalnym modelu społecznym. Obowiązuje w nim oparcie działania placówek leczniczych na rachunku kosztów i zasada współfinansowania przez pacjentów wielu obszarów specjalistycznych usług medycznych. Powszechnie dostępne i bezpłatnie są jedynie świadczenia standardowe.

#### SUMMARY

##### **The Right to Health Protection and Organization of the Polish Health Care System. The Post-War Period (1945–1952)**

The legal foundations of the Polish public health care system binding in the years 1945–1953 initially drew from the statutes of 1933 and 1939. This continuation made it possible to quickly launch medical facilities all over the country, which was an absolute necessity due to a high epidemic risk. That system drew from the experience of Western European countries, where it had proved to be effective, mainly in limiting the incidence of infectious diseases. This was possible owing to the fact the state had organized health care easily accessible to all citizens, financed or co-financed from the budget, and had enforced anti-epidemic and preventive orders. The health care system in the People's Republic of Poland also drew from the egalitarian system founding rules, according to which health care was to be not only generally accessible to citizens but also free of charge. In 1948, due to the lack of medical staff and the lack of budgetary resources, the financing of state medical entities was given priority. The treatment in such entities was to be free, and the staff were to receive state salaries. Thus most of the private health care facilities were unable to operate, as many of their existing patients did not want to receive treatment on commercial terms. Unable to obtain funds for the current operation, such facilities were gradually being shut down or taken over by the state. After 1948, the state rapidly established a complex chain of medical facilities, providing free medical care to residents of cities, and in the countryside to the full-time employees of e.g. State Agricultural Enterprises. Free health care was also provided to employees of the army, to uniformed services, and to their families. Employees of the public health care system were employed on a full-time basis, however doctors were allowed to practice medicine in private offices after hours. The medical staff initially consisted of doctors educated in the Second Polish Republic, but soon they were aided by post-war graduates who had received free medical education. They then received referrals to work in public health care facilities in all voivodeships. The uniform state health care system included secondary and higher medical education, clinics, hospitals, sanatoria, health care in schools and

factories, and the production and distribution of medicines (factories, wholesalers, pharmacies). The system turned out to be very effective. As a result, there was a significant reduction in the perinatal mortality of women and children under 7 years of age, and the most serious epidemics of acute and chronic infectious diseases such as: tuberculosis, polio, venereal diseases, got under control. It resulted in a significant increase in the demographic growth and life expectancy. The effectiveness of the system was based on direct funding from the budget, on universality of treatment and prevention, and on the administrative coercion in the area of prevention and treatment of infectious diseases. Nevertheless, the system turned out to be very expensive. The state budget could not afford to cover the cost of free treatment for all entitled citizens in need. In order to enable the fulfillment of the egalitarian assumptions of the state health policy, in the 1960s certain changes aimed at commercializing selected areas of health care were being gradually introduced. This process accelerated during the economic crisis of the 1980s, when the system became permanently inefficient. After the political transformation of Poland, the egalitarian system of free health care created in the 1950s was abolished. A new system which was based on the liberal social model was introduced in its place. In the new system, the operation of medical facilities is based on cost accounting and on the principle of co-financing a variety of specialist medical services by patients. Only standard services are generally available and free of charge.

**Diana Maksimiuk**

Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Białymstoku  
(Institute of National Remembrance Branch in Białystok, Poland)  
e-mail: dmax@gazeta.pl

ORCID: 0000-0002-7935-1879

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.13

## **„Karzące ramię sprawiedliwości” – prokuratorzy tzw. sądów doraźnych białostockiego okręgu sądowego<sup>1</sup>**

### **ABSTRAKT**

Od lutego do końca czerwca 1946 r. na terenie województwa białostockiego funkcjonowały tzw. sądy doraźne. Orzekały one pod szyldem Wydziału do Spraw Doraźnych Sądu Okręgowego w Białymstoku. We wzmiankowanym okresie w 104 rozpatrzonych sprawach osądziły 191 osób i wydały 100 wyroków śmierci. W roli oskarżycieli publicznych wystąpiło w nich pięciu wojskowych oddelegowanych formalnie do sądownictwa powszechnego. Byli to: mjr Czesław Łapiński, kpt. Alfons Lisewski, mjr Antoni Mamroth, ppor. Jerzy Kopyciński oraz kpt. Jan Gutkowski. Choć większość z nich (czterech) legitymowała się przedwojennym wykształceniem prawniczym, żaden nie miał doświadczenia prokuratorskiego. Zanim przybyli w charakterze prokuratorów do białostockiego wydziału doraźnego, po wojnie pełnili już jednak służbę w wojskowej prokuraturze na stanowiskach podprokuratorów. Po zakończeniu delegacji wszyscy z wyjątkiem Lisewskiego pozostali w strukturach wojskowego wymiaru sprawiedliwości. Kopyciński, który jako jedyny nie miał wykształcenia prawniczego i go nie uzupełnił, do końca pracy w wojskowej prokuraturze (do 1952 r.) był tylko oficerem śledczym.

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł poświęcam pamięci prokuratora Andrzeja Ostapy (1974–2022), Naczelnika Oddziałowego Biura Lustracyjnego IPN-KŚZpNP w Białymstoku (2012–2022), który w zbiorach archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej odnalazł publikowany we fragmentach (w aneksie do artykułu) dokument: „Protokół z odbytej w dniu 3 czerwca 1946 r. odprawy sędziów i prokuratorów sądów doraźnych”.

## “The Punishing Arm of Justice” – Prosecutors of the So-called Summary Courts of the Białystok Judicial District

### ABSTRACT

From February to the end of June 1946, the so-called summary courts operated in the Białystok voivodeship. They ruled under the auspices of the Summary Cases Division of the District Court in Białystok. During the period in question, they tried 191 people in 104 cases and handed down 100 death sentences. Five military officers formally seconded to common courts acted as public prosecutors in these cases. These were: Major Czesław Łapiński, Captain Alfons Lisewski, Major Antoni Mamroth, 2nd Lieutenant Jerzy Kopyciński and Captain Jan Gutkowski. Although most of them (four) had pre-war legal training, none had the prosecutorial experience. However, before becoming prosecutors in the Białystok summary department, they had already served in the military prosecutor's office as assistant prosecutors after the war. After the end of the assignment, all of them, except Lisewski, remained in the structures of the military justice system. Kopyciński, who was the only one who did not have any legal education and did not complete it, he was only an investigating officer until the end of his work in the military prosecutor's office (until 1952).

**Słowa kluczowe:** sądy doraźne, prokuratorzy wojskowi, Korpus Bezpieczeństwa Publicznego, podziemie niepodległościowe

**Key words:** summary courts, military prosecutors, Internal Security Corps, Independence Underground

Działalność tzw. sądów doraźnych istniejących w pierwszej połowie 1946 r. stała się przedmiotem zainteresowania badaczy. Choć dotychczas nie powstało jeszcze monograficzne ujęcie tego zagadnienia to zostało już napisanych kilka znaczących i cennych publikacji<sup>2</sup>. W zależności jednak od podejścia i wykorzystanego materiału źródłowego w odmienny niekiedy sposób obrazują one rekonstruowaną rzeczywistość. Zasadniczym błędem pojawiającym się w literaturze

<sup>2</sup> M.in.: M. Turlejska, *Te pokolenia żałobami czarne... Skazani na śmierć i ich sędziowie*, Warszawa 1990; J. Borowiec, *Wojskowa Prokuratura sądów doraźnych w województwie rzeszowskim maj–czerwiec 1946*, [w:] *Przestępstwa sędziów i prokuratorów w Polsce lat 1944–1956*, red. W. Kulesza, A. Rzepliński, Warszawa 2000, s. 413–423; K. Szwaagrzyk, *Sędzia-śmierć. Działalność sędziego Włodzimierza Ostapowicza na Białostoczczyźnie (1946–1947)*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2005, nr 12, s. 47–59; K. Łopatecki, *Powstanie i funkcjonowanie wydziałów do spraw doraźnych działających przy Sądzie Okręgowym w Białymstoku (II–VI 1946 r.)*, „Z Dziejów Prawa” 2019, t. 12(20), s. 723–750; P. Wąs, *Szafarze śmierci. Sędziowie sądów doraźnych Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (luty – czerwiec 1946 r.)*, „Biuletyn IPN” 2022, nr 1–2, s. 155–170.

przedmiotu – na co zwrócono już uwagę – jest utożsamianie tych sądów z działalnością orzeczniczą wojskowych sądów rejonowych formowanych od stycznia 1946 r. na podstawie rozkazu Ministra Obrony Narodowej marszałka Michała Roli-Żymierskiego<sup>3</sup>. Kolejną newralgiczną kwestię stanowi zamieszanie terminologiczne będące pokłosiem zapisów źródłowych. I tak obok określenia sądy doraźne spotkać można w literaturze inne, takie jak: sądy doraźne KBW, sądy na kółkach, ekstraordynaryjne wydziały do spraw doraźnych, doraźne sądy cywilno-wojskowe, wojskowe sądy doraźne, składy sądowe / komplety mobilne / delegatury wydziału do spraw doraźnych.

17 grudnia 1945 r. wszedł w życie dekret z 16 listopada 1945 r. o postępowaniu doraźnym, na mocy którego w sądach okręgowych na terenie całego kraju powstały „wydziały do rozpoznawania spraw w postępowaniu doraźnym”. Niejako pod płaszczykiem tego dekretu komuniści utrwalający swoje rządy w powojennej Polsce stworzyli doraźny instrument w walce z przeciwnikami władzy ludowej i ten fakt dziś jest znany<sup>4</sup>. W okresie od lutego do końca czerwca 1946 r. niezależnie od wydziałów do spraw doraźnych sądów okręgowych, gdzie sędziami byli cywile, powołali do życia wydziały do spraw doraźnych w ramach niektórych sądów okręgowych, których kadry rekrutowały się z szeregów wojskowego wymiaru sprawiedliwości<sup>5</sup>. Te drugie to właśnie interesujące nas tzw. sądy doraźne. Na to formalne mnożenie wydziałów zwrócił uwagę Karol Łopatecki, który badał zagadnienie w białostockim okręgu sądowym<sup>6</sup>. Możliwość występowania więcej niż jednego wydziału do spraw doraźnych w przypadku innych sądów okręgowych potwierdza dokument podpisany przez szefa Wojskowego Sądu KBW płk. Konstantego Lasotę, w którym czytamy: „Porównując działalność Sądów Doraźnych, gdzie przewodniczącymi są delegowani sędziowie wojskowi z działalnością Sądów Doraźnych pod przewodnictwem sędziów cywilnych – należy podkreślić, że praca sędziów wojskowych dała dobre rezultaty, czego sprawdzianem są głosy społeczeństwa i prasy – natomiast często słyszy się, że sądownictwo doraźne cywilne po prostu mija się z celem – ma niewłaściwe podejście do tych zagadnień wyjątkowo ważnych w obecnej sytuacji państwa”<sup>7</sup>. Pomimo że prawo nie przewidywało wprost tworzenia kilku wydziałów przy jednym sądzie, to już pod koniec 1945 r. taką możliwość wskazywała doktryna. W grudniowym „Demokratycznym Przeglądzie

3 P. Wąs, op. cit., s. 156.

4 G. Jakubowski, *Sądownictwo powszechne w Polsce w latach 1944–1950*, Warszawa 2002, s. 39-40.

5 Za pełnienie obowiązków w sądach okręgowych opłacani przez Ministerstwo Sprawiedliwości (AIPN w Warszawie, 945/6, Pismo szefostwa Wojskowego Sądu KBW do Ministra Sprawiedliwości, 5 III 1946, k. 73).

6 K. Łopatecki, op. cit., s. 724.

7 AIPN, 01006/504, Sprawozdanie z działalności sądów doraźnych za miesiąc maj 1946 r. [VI 1946], k. 12.

Prawniczym” pisał o tym Czesław Wasilkowski<sup>8</sup>. Tworzenie dodatkowych wydziałów uzależniał od liczby napływających spraw rozpoznawanych w trybie doraźnym i zaznaczał, że takie wydziały mogłyby być wykorzystywane po to, by odbywać posiedzenia w miejscowościach położonych poza siedzibą sądu okręgowego (a więc na sesji wyjazdowej, co w praktyce miało miejsce).

Białostocki ekstraordynaryjny wydział do spraw doraźnych (w praktyce dwa składy orzekające – jeden z kpt. Włodzimierzem Ostapowiczem jako przewodniczącym, drugi zaś z mjr. Stanisławem Baraniukiem na czele) od lutego 1946 r. na terenie Białostoczczyzny stał się organem wymiaru sprawiedliwości zaangażowanym w realizację przeprowadzanej na szeroką skalę w 1946 r. operacji wojskowej przeciwko podziemi. Zgodnie z dekretem postępowanie doraźne przewidziane dla niektórych przestępstw z kodeksu karnego z 1932 r. (sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego, zabójstwo, kradzież, przywłaszczenie, kradzież rozbójnicza, rozbój, przestępstwa urzędnicze, sprzedajność urzędnika) i dekretu z 16 listopada 1945 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa stosował sąd w składzie jednego sędziego apelacyjnego lub okręgowego, jako przewodniczącego, i dwóch ławników. Sędziów wyznaczał prezes właściwego sądu apelacyjnego, a ławników, spośród obywateli polskich w wieku co najmniej lat 25 nieskazitelnego charakteru – przydzielił wojewódzkiej radzie narodowej właściwej ze względu na siedzibę sądu okręgowego. Tryb powoływania ławników oraz ich prawa i obowiązki określiło rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 27 listopada 1945 r. Założenia formalne nie miały jednak odzwierciedlenia w rzeczywistości. Po pierwsze, sędziami zostali oficerowie wojskowego wymiaru sprawiedliwości czasowo oddelegowani do sądownictwa powszechnego<sup>9</sup>. Po drugie, na ogłoszonej ogólnej rocznej liście ławników Sądu Okręgowego w Białymstoku na 1946 r. dla rozpoznawania spraw w postępowaniu doraźnym oraz spraw o przestępstwa szczególnie niebezpieczne w okresie odbudowy Państwa, na próżno szukać nazwisk ławników biorących udział w rozprawach w ekstraordynaryjnym wydziale (ławnicy także rekrutowali się spośród wojskowych)<sup>10</sup>. Po trzecie, analiza tych rozpraw pokazała, że nie we wszystkich przypadkach był obecny obrońca, choć art. 16 dekretu obligował do jego uczestnictwa, a w przypadku braku obrońcy z wyboru zakładał nawet wyznaczenie przez przewodniczącego obrońcy z urzędu.

Białostocki wydział przeszedł do historii jako najbardziej represyjny. Pod przewodnictwem Ostapowicza i Baraniuka rozpatrzył 104 sprawy, osądził 191 osób i orzekł w ciągu niespełna pół roku 100 kar śmierci (w jednym tylko przy-

<sup>8</sup> C. Wasilkowski, *Postępowanie doraźne: zakres – kary – orzekanie – tryb*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1945, nr 2, s. 21.

<sup>9</sup> Por. G. Jakubowski, op. cit., s. 40.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 89.

padku prezydent KRN skorzystał z prawa łaski i karę śmierci zamienił na karę 15 lat więzienia). Kilkadziesiąt rozpraw przeprowadzono poza siedzibą Sądu Okręgowego w Białymstoku<sup>11</sup> – na terenie miasta w świetlicy Państwowej Fabryki Włókienniczej nr 1 czy w sali Teatru Miejskiego, a także na sesjach wyjazdowych w takich miejscowościach jak Zabłudów, Sokółka czy Bielsk Podlaski<sup>12</sup>. W tej ostatniej miejscowości w okresie od 16 lutego do 7 kwietnia działał skład z mjr. Baraniukiem na czele, który następnie został przeniesiony do Łomży, a stąd z kolei do wykonania „zadania specjalnego” do „okręgu województwa Kieleckiego”<sup>13</sup>.

Pierwsza kara śmierci zapadła już 9 lutego 1946 r. dzień po uruchomieniu sądu doraźnego, a skazanym był Henryk Głębocki, s. Aleksandra oskarżony m.in. o napaść w dniu 28 grudnia 1945 r. na posterunek Milicji Obywatelskiej w Śniadowie (wyrok wykonano 12 lutego). Orzeczeniem kar śmierci zakończyła się także ostatnia sprawa zawisła przed sądem 28 czerwca 1946 r. Tego dnia na najwyższy wymiar kary skazani zostali Stanisław Jankowski i Narcyz Jakuc (wyrok wykonano 3 lipca).

Z punktu widzenia procesowego w myśl przepisów dekretu o postępowaniu doraźnym znaczącą rolę odgrywały organy prokuratorskie i bezpieczeństwa

<sup>11</sup> Sąd, do czasu przeniesienia się do nowo wybudowanej siedziby przy ul. Marii Skłodowskiej-Curie pod koniec lat pięćdziesiątych, był rozczłonkowany pomiędzy kilka budynków. Od 1945 r. administracja i wydziały karne mieściły się przy ul. Adama Mickiewicza 25. Przedwojenna siedziba Sądu Okręgowego w Białymstoku przy ul. Adama Mickiewicza 5 została bowiem po wojnie zajęta przez Armię Czerwoną na szpital wojskowy, a następnie pod tym adresem ulokował się Wojewódzki Urząd Bezpieczeństwa Publicznego w Białymstoku i tu odbywały się też procesy doraźnego sądu cywilno-wojskowego (P. Fiedorczyk, K. Niewiński, W. Wróbel, *Z dziejów Sądu Okręgowego w Białymstoku*, Białystok 2019, s. 38). Wszystkie rozprawy od maja do końca działalności białostockiego ekstraordynaryjnego wydziału protokołowała Maria Kuntaras, która od marca 1946 r., po przeniesieniu w PUBP w Wysokiem Mazowieckiem, była sekretarką szefa WUBP w Białymstoku. W latach 1944–1946 prowadziła wywiad dla AK-WiN pod pseud. „Róża”, „101” za co 10 sierpnia 1950 r. została skazana przez WSR w Warszawie na karę śmierci (zamienioną na 15 lat więzienia). W jednym z meldunków z sierpnia 1946 r. tak wówczas została scharakteryzowana: „Wielka służbistka i mocno oddana swej pracy. Wszelkie sprawozdania z wszystkich Wydziałów miesięczne pisze do ministerstwa osobiście. Ma wielkie zaufanie ze strony szefostwa. W razie przeprowadzania sprawy AK lub WiN wszystkie wyroki są pisane przez nią na maszynie. Cieszy się wielkim zaufaniem sędziów” (OAIPN w Białymstoku, 015/43, Odpis meldunku „Lipy”, 30 VIII 1946, k. 9; zob. szerzej: U. Gierasiemiuk, *Kobiety – funkcjonariusze Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Białymstoku w pierwszych latach działalności: zarys problematyki*, „Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej” 2014, t. 7, s. 219-220).

<sup>12</sup> AIPN w Warszawie, 1086/1, Sprawozdanie z działalności Wydziału do spraw Doraźnych Sądu Okręgowego w Białymstoku, 31 V 1946, k. 15. Trzeba też zwrócić uwagę, że np. Sokółka stała się miejscem działalności różnych składów – a to orzekających pod szyldem Sądu Okręgowego w Białymstoku z jednej strony, a z drugiej – Sądu Okręgowego w Łomży. W literaturze przedmiotu odnotowano również przypadki, kiedy ten sam skład orzekający w postępowaniu doraźnym wydawał wyrok z pieczęcią Sądu Okręgowego w Rzeszowie i Sądu Okręgowego w Przemyślu (zob. J. Borowiec, op. cit., s. 419).

<sup>13</sup> AIPN, 945/17, Rozkaz szefa Sądu KBW nr 61, 24 IV 1946, k. 12.



publicznego. Każdy czyn zawierający cechy przestępstwa podlegającego tej odrębnej procedurze miał się znaleźć w gestii prokuratora sądu okręgowego. Przeprowadzał on dochodzenie bezpośrednio lub za pośrednictwem Milicji Obywatelskiej<sup>14</sup>. Jeśli dochodzenie nie zostało wszczęte przez prokuratora mogły je prowadzić organa bezpieczeństwa publicznego<sup>15</sup>. Wówczas nadzór nad dochodzeniem sprawował prokurator. On też zarządzał tymczasowe aresztowanie podejrzanego, którego zastosowanie w postępowaniu doraźnym było obligatoryjne. Tylko prokurator mógł wnioskować o przekazanie sprawy na drogę postępowania zwyczajnego w przypadkach prawem określonych. Postępowanie przygotowawcze kończyło sporządzenie aktu oskarżenia, który miał być wniesiony do sądu w ciągu 30 dni od dnia ujęcia oskarżonego (sprzeciw nie był dopuszczalny). Od momentu trafienia tego pisma procesowego sąd musiał w ciągu 24 godzin wyznaczyć termin rozprawy głównej, a po jej odbyciu wydać wyrok niepodlegający zaskarżeniu (z jego uzasadnieniem na piśmie po ogłoszeniu nie można było zwlekać więcej niż 24 godziny). Każdą orzeczoną karę śmierci należało podać do powszechnej wiadomości przez obwieszczenie w prasie lub inny sposób z wymienieniem osoby skazanego i wskazaniem przestępstwa, którego się dopuścił.

Szerokie kompetencje organów ścigania i niesatysfakcjonujący komunistów obraz powojennych kadr sędziowsko-prokuratorskich w sądownictwie powszechnym skłoniły rządzących do sięgnięcia po wypróbowanych już ludzi z wojskowego wymiaru sprawiedliwości. W styczniu 1946 r. do Wydziału do spraw Doraźnych Sądu Okręgowego w Białymstoku oddelegowano (choć jednocześnie należy zaznaczyć, że część tych osób równolegle wykonywała swoje dotychczasowe obowiązki służbowe<sup>16</sup>) wojskowych sędziów i prokuratorów. Poza czynnikami zawodowym również z wojskowych struktur pochodzili ławnicy i personel administracyjny koordynujący pracę wydziału. Przede wszystkim rekrutowali się z wymiaru sprawiedliwości Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W praktyce składy orzekające powołane do życia decyzją Ministerstwa

<sup>14</sup> Mógł też zwracać się o dokonanie poszczególnych czynności sądowych do sędziów śledczych lub sądów grodzkich (art. 10 dekretu).

<sup>15</sup> I tak było w zdecydowanej większości przypadków w odniesieniu do doraźnego sądu cywilno-wojskowego. Jednym z aktywnych funkcjonariuszy UB, który „za okres swej pracy rozpracował wiele spraw oddając pod sąd doraźny bandytów spod znaku NSZ, z których wielu otrzymało wyroki śmierci” był chor. Bolesław Miklaszewski p.o. kierownika Sekcji 2. Wydziału Śledczego WUBP w Białymstoku (AIPN w Białymstoku, 043/476, Charakterystyka, 6 VII 1946, k. 32).

<sup>16</sup> Mjr Baraniuk razem z ławnikami por. Charytonem Linikiem i ppor. Janem Antonowiczem, przy udziale protokolanta ppor. Tadeusza Prusinowskiego, orzekał 20 lutego 1946 r. na rozprawie w Więzieniu Karno-Śledczym w Białymstoku w sprawie chor. Bolesława Martyniuka jako sędzieja Wojskowego Sądu KBW (AIPN w Warszawie, 945/11, Wyrok w sprawie K. 90/46, 20 II 1946, k. 132). W sądzie tym pracował od 9 lipca 1945 r. – od stycznia do 12 lipca 1946 r. jako zastępca płk. Lasoty (AIPN w Warszawie, 945/10, Charakterystyka służbowa, 29 VII 1946, k. 224).

Sprawiedliwości, Najwyższego Sądu Wojskowego i Naczelnej Prokuratury Wojskowej znalazły się w dyspozycji dowódcy KBW gen. Bolesława Kieniewicza, który miał im zapewnić transport, ochronę, zaplecze lokalowe i wszelkiego rodzaju zaopatrzenie. Faktycznym zwierzchnikiem sędziów i prokuratorów tych sądów doraźnych został szef Wojskowego Sądu KWB ppłk Konstanty Lasota. Choć właściwość Sądu Okręgowego w Białymstoku obejmowała powiaty białostocki, bielsko-podlaski i sokólski działalność ekstraordynaryjnego wydziału wymykała się temu terytorialnemu porządkowi. Istotne, że nie był to jedyny sąd okręgowy, który funkcjonował w granicach ówczesnego województwa białostockiego. Obok niego istniały sądy okręgowe w Łomży i w Ełku i pewne jest, że w ramach tego pierwszego działał ekstraordynaryjny wydział do spraw doraźnych. W lutym 1946 r. czterech sędziów i czterech prokuratorów zostało oddelegowanych do spraw prowadzonych w postępowaniu doraźnym na obszar województwa białostockiego formalnie stanowiąc obsadę personalną wydziałów do spraw doraźnych sądów okręgowych w Białymstoku i Łomży<sup>17</sup>. Nieformalnym koordynatorem działalności orzeczniczej w województwie stał się sędzia Ostapowicz, który wysyłał sprawozdania z działalności sądów doraźnych z całego tego obszaru. On to razem ze wspomnianym sędzią Baraniukiem wydawał wyroki pod szyldem białostockiego wydziału przy udziale dobranych ławników, prokuratorów i protokolantów. Na tle sędziów, których życiorysy zostały dość dobrze odtworzone zespół prokuratorski pozostaje nie w pełni rozpoznany. W kilkumiesięcznej działalności sędziemu Ostapowiczowi towarzyszyli w charakterze prokuratorów mjr Czesław Łapiński, kpt. Alfons Lisewski, mjr Antoni Mamroth i ppor. Jerzy Kopyciński. Z kolei w sprawach prowadzonych przez sędziego Baraniuka oskarżycielem publicznym był kpt. Jan Gutkowski.



Czesław Łapiński

Pierwszym skierowanym do dyspozycji Ministerstwa Sprawiedliwości i delegowanym na stanowisko wiceprokuratora był mjr Łapiński (w swoim życiorysie zaznaczył, że był delegowany do „akcji specjalnej” w Białymstoku)<sup>18</sup>. Syn Juliana i Antoniny, urodził się 4 czerwca 1912 r. w Sosnowcu. W latach 1930–1933 studiował na Wydziale Lekarskim Uniwersytetu Jagiellońskiego. Po ukończeniu w 1934 r. Szkoły Podchorążych Rezerwy Artylerii we Włodzimierzu Wołyńskim rozpoczął studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, które ukończył w 1939 r. Przed wybuchem wojny pracował jako urzędnik w Inspekcji Pracy I Okręgu w Warszawie oraz współpracował z Polskim Radiem i „Kurierem Warszawskim”. Po agresji

<sup>17</sup> Zob. K. Łopatecki, *Powstanie...*, s. 728; K. Szwagrzyk, *Sędzia-śmierć...*, s. 48. Tu błędnie podano nazwisko prokuratora Jana Włodka (w obu publikacjach jest por. Jan Głodek).

<sup>18</sup> AIPN w Warszawie, 2174/3441, Życiorys, 19 II 1948, k. 95.

Niemiec na Polskę walczył w wojnie obronnej w stopniu podporucznika na stanowiskach oficera ogniowego, a następnie dowódcy 8 baterii 32 pal. W czasie okupacji był członkiem organizacji PLAN (1939–1940), a następnie żołnierzem ZWZ/AK (1942–1944) pseud. „Brzeski”. Jako uczestnik Powstania Warszawskiego został ciężko ranny w drugim jego dniu. Po wojnie wstąpił ochotniczo do WP – z rezerwy Wydziału Sądownictwa Wojennego przydzielony do Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Łodzi na stanowisko oficera śledczego, a następnie podprokuratora. Stąd właśnie został oddelegowany na Białostoczczyznę i tu pracował do połowy kwietnia 1946 r. Po tym epizodzie trafił ponownie do Łodzi do nowo sformowanej Wojskowej Prokuratury Rejonowej na stanowisko prokuratora. Od 1947 r. pracował w Departamencie Służby Sprawiedliwości MON (ostatnie pół roku 1949 w stopniu podpułkownika kierował sekcją Ułaskawień i Konsultacji Wydziału III). 27 lutego 1950 r. został przeniesiony do rezerwy. W cywilu współpracował z prasą i radiem (był redaktorem w Wydawnictwie MON, dziennikarzem „Żołnierza Wolności”, redaktorem literackim „Biblioteki Żołnierza”). Od 1953 r. praktykował w zawodzie adwokata i obrońcy wojskowego. Zmarł w Warszawie 6 grudnia 2004 r.<sup>19</sup>



Alfons Lisewski

Po mjr. Łapińskim na stanowisko prokuratora do Wydziału do spraw Doraźnych w Białymstoku trafił kpt. Alfons Lisewski<sup>20</sup>. Syn Franciszka i Marii urodził się 30 stycznia 1902 r. w Poznaniu. W 1930 r. ukończył Wydział Prawno-Ekonomiczny poznańskiego uniwersytetu. W apelacji poznańskiej odbył aplikację sądową (1931–1934) i asesurę sądową (1934–1937). W latach 1937–1939 był sędzią Sądu Grodzkiego w Kościanie. W czasie wojny został ranny. Większość okupacji spędził w Krakowie pracując jako księgowy we Wspólnocie Fabryk Cementowych. W 1945 r. zmobilizowano go do WP i przydzielono do Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Krakowie na stanowisko oficera śledczego. Następnie (sierpień 1945 r.) trafił do Wydziału Nadzoru Prokuratora do spraw Szczególnych Naczelnej Prokuratury Wojskowej pod opiekę szefa tego wydziału mjr. Henryka Podlaskiego. Stąd jako podprokurator delegowany został do Białegostoku. Obowiązki wiceprokuratora przejął protokółarnie 16 kwietnia – w sądzie doraźnym akt oskarżenia wniósł już na początku maja<sup>21</sup> (prawdopodobnie po powrocie

<sup>19</sup> Zob. AIPN w Warszawie, 2174/3441, Akta personalne żołnierza dot. ppłk. Czesława Łapińskiego; K. Szwagrzyk, *Prawnicy czasu bezprawia...*, s. 363-364.

<sup>20</sup> Według aktu urodzenia imiona Zygfryd Alfons (AIPN w Warszawie, 2071/5, Skrócony odpis aktu urodzenia, 1 III 1960, k. 13).

<sup>21</sup> AIPN w Warszawie, 1086/5, Sprawozdanie prokuratora Czesława Łapińskiego, 17 IV 1946, k. 4. Dnia 16 kwietnia 1946 r. jako wiceprokurator Sądu Okręgowego w Białymstoku postanowił o tym-

sędziego Ostapowicza z Dorohuska, gdzie ten, w okresie od 18 do 25 kwietnia, wykonywał „specjalne zadanie” powierzone przez płk. Lasotę). Po rozpatrzeniu zaledwie kilku spraw, w których 8 osób zostało skazanych na karę śmierci, opuścił województwo. Pomimo że w lipcu 1946 r. prokurator Podlaski i płk Henryk Holder (szef Departamentu Służby Sprawiedliwości MON) wystawili mu dobrą opinię za wypełnianie obowiązków służbowych tego miesiąca został zdemobilizowany<sup>22</sup>. Przeszedł do pracy w sądownictwie powszechnym (sędzia w Sądzie Grodzkim w Zielonej Górze). Od 1947 r. był członkiem Związku Zawodowego Pracowników Sądowych i Prokuratorskich. W 1948 r. znalazł się w szeregach PPR/PZPR (jak podał w życiorysie we wrześniu 1950 r. został z partii wykluczony „za należenie do korporacji”?)<sup>23</sup>. Zmarł w Zielonej Górze 8 kwietnia 1962 r.<sup>24</sup>



Antoni Mamroth

W drugiej połowie maja i pierwszej połowie czerwca 1946 r. w charakterze prokuratora Wydziału do spraw Doróżnych Sądu Okręgowego w Białymstoku pracował mjr Antoni Mamroth. Syn Ludwika i Stefanii urodził się 21 sierpnia 1904 r. we Wrocławiu. W 1933 r. ukończył prawo na Uniwersytecie w Poznaniu. W Sądzie Okręgowym w Kaliszu odbywał aplikację sądową (1934), a następnie był aplikantem adwokackim (1934–1939). Uczestniczył w kampanii wrześniowej 1939 r. (dowódca kompanii batalionu specjalnego przy 29. Pułku Strzelców Kaniowskich). W czasie okupacji niemieckiej mieszkał w Warszawie. Po zakończeniu wojny służył w WP jako podprokurator Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Warszawie (1945), a następnie Wojskowej Prokuratury Okręgu Warszawskiego (1945–1946), gdzie sprawował nadzór nad śledztwami prowadzonymi przez Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego. Będąc na tym stanowisku w styczniu 1946 r. oddelegowany został do przeprowadzenia lustracji Prokuratury Wojskowej 1 Dywizji Piechoty. W maju lustrował Prokuraturę Wojskową 18 Dywizji Piechoty w Białymstoku. W jego aktach osobowych zachował się rozkaz Wojskowego Prokuratora WOW płk. Leonarda Azarkiewicza zlecający mu wyjazd w sprawach służbowych do Białegostoku od 19 maja do 10 czerwca 1946 r. Wówczas też wziął udział w pracach wydziału doróżnego, w tym na sesji wyjazdowej sądu w Sokółce<sup>25</sup>. Już w czerwcu za służbę

czasowym aresztowaniu Jerleckiego Ryszarda, a 20 kwietnia – Franciszka Chrapowicza (AIPN w Białymstoku, 07/581, Postanowienie o tymczasowym aresztowaniu, 16 IV 1946, k. 101; AIPN w Białymstoku, 07/638, Postanowienie o tymczasowym aresztowaniu, 20 IV 1946, k. 12).

<sup>22</sup> AIPN w Warszawie, 2071/5, Charakterystyka, 17 VII 1946, k. 10.

<sup>23</sup> AIPN w Warszawie, 2071/5, Życiorys, 29 X 1951, k. 12.

<sup>24</sup> Zob. AIPN w Warszawie, 2071/5, Akta personalne żołnierza dot. kpt. Alfonsa Lisewskiego.

<sup>25</sup> Zob. sprawę Romualda Boboryki i innych (AIPN w Białymstoku, 07/659).

został odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi, a w następnym miesiącu przeniesiony na stanowisko zastępcy prokuratora Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Warszawie. W przygotowanej w styczniu 1947 r. charakterystyce zwrócono uwagę, że „swoją pracą (...) w czasie delegacji służbowej w charakterze Prokuratora Sądu Doraźnego na terenie woj[ewództwa] Białostockiego – dostarczył niezaprzeczalne dowody swego radykalnie-demokratycznego usposobienia politycznego”<sup>26</sup>. W latach 1947–1949 prokurator Wojskowej Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu, a następnie do 1950 r. w Wojskowej Prokuraturze Rejonowej w Warszawie. Po zwolnieniu z wojska był m.in. starszym inspektorem w Ministerstwie Kultury i Sztuki, radcą prawnym w Przedsiębiorstwie Państwowym „Pracownie Konserwacji Zabytków” w Warszawie, radcą prawnym w Robotniczej Spółdzielni Pracy Odzieżowej „Dom Pracy” w Warszawie, warszawskim adwokatem (Zespół Adwokacki nr 23). Z materiałów sprawy obiektowej krypt. „Paragraf” założonej na warszawskie środowisko adwokackie wynika, że Mamroth był członkiem PPR/PZPR jednak za „nadużycia służbowe” został w 1950 r. wydalony z partii, zdjęty ze stanowiska i zdegradowany do stopnia szeregowca. Po latach w jednej z referencji udzielonych Marothowi, kiedy ten starał się w 1957 r. o wpis na listę adwokatów, przeczytać można, że jako prokurator „nigdy nie potraktował adwokata w taki sposób jak to było normalnie przyjęte w owym czasie, a przeciwnie w granicach przepisami dozwolonych udzielał nam rzeczowych informacji (...) wykazywał na tym stanowisku cywilną odwagę i z tego powodu wpadł w konflikt z Ministerstwem Bezpieczeństwa, gdyż odmówił wydania sankcji na aresztowanego wobec braku jakichkolwiek dowodów”<sup>27</sup>. W okresie „odwilży” zrehabilitowany zarówno w partii, jak i w wojsku (przywrócono mu prawa członka PZPR i stopień podpułkownika)<sup>28</sup>. Zmarł w Warszawie 22 grudnia 1990 r.<sup>29</sup>

Gdy w pierwszej połowie czerwca 1946 r. Białystok opuścił prokurator Mamroth funkcję oskarżyciela publicznego w białostockim sądzie doraźnym do końca jego funkcjonowania pełnił ppor. Jerzy Kopyciński<sup>30</sup>. W tym charakterze występował także przed przybyciem prokuratora Mamrotha (na początku maja w czterech procesach), jak również w trakcie jego obecności (pod koniec maja w dwóch procesach) i podpisywał się jako wiceprokurator Sądu Okręgowego

<sup>26</sup> AIPN w Warszawie, 2174/5094, Charakterystyka służbowa, 23 I 1947, k. 31.

<sup>27</sup> Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie, Akta adv. Antoniego Mamrotha, 2671, Rekomendacja adv. Witolda Szulborskiego, 7 VI 1957, k. 20.

<sup>28</sup> Ibidem, Życiorys, 26 V 1957, k. 5.

<sup>29</sup> Zob. AIPN w Warszawie, 2174/5094, Akta personalne żołnierza dot. ppłk. Antoniego Mamrotha.

<sup>30</sup> To on przygotował sprawozdanie z działalności prokuratury za maj (AIPN w Warszawie, 1086/5, Sprawozdanie wiceprokuratora Jerzego Kopycińskiego, 1 VI 1946, k. 21).



w Białymstoku<sup>31</sup>. Syn Czesława i Seweryny urodził się 31 października 1923 r. w Radziwiłowie. Przed wojną ukończył Szkołę Powszechną w Krzemieńcu. Okres okupacji spędził w Tarnobrzegu. We wrześniu 1944 r. zmobilizowany został do WP i skierowany do Oficerskiej Szkoły Specjalnej nr 2 w Kujbyszewie. Po kursie w maju 1945 r. pełnił służbę jako sekretarz w Prokuraturze Warszawskiego Okręgu Wojskowego. Z tego stanowiska w marcu 1946 r. awansował na oficera śledczego Wojskowej Prokuratury Rejonowej w Warszawie, a następnie (listopad 1947 r.) Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Krakowie. W 1952 r. przeniesiony został do rezerwy w stopniu porucznika. Pracował m.in. w Ministerstwie Przemysłu Chemicznego w Warszawie i był biegłym sądowym Sądu Wojewódzkiego dla m.st. Warszawy. Po „odwilży” 1956 r. generalnie pozytywnie oceniając swoją służbę wojskową pisał: „Jedyną moją «wadą» było to, że nie chciałem współpracować ani też pracować ręką w rękę z Zarządem Informacji, który potrafił mi za to dorobić odpowiedni «ogon» w rezultacie czego w 1952 r. zostałem usunięty z wojska. Było to oczywiście niesprawiedliwością w stosunku do mojej osoby, ale ostatecznie pogodziłem się z tym dawno i sprawa poszłaby w zapomnienie, gdyby nie jej dalsze konsekwencje, a mianowicie nadgorliwość ówczesnego Naczelnego Prokuratora [Wojskowego] [Stanisława] Zarkowskiego, który usuwając mnie z wojska polecił również usunąć mnie z szeregów rezerwy Oficerów Służby Sprawiedliwości. W rezultacie wytworzyła się paradoksalna sytuacja polegająca na tym, że ja będąc przez 7 lat oficerem Służby Sprawiedliwości stałem się nagle oficerem liniowym nie posiadając ku temu najmniejszego przygotowania ani też wyszkolenia”. Licząc na zmianę tego stanu rzeczy wnioskował o zaliczenie go w poczet rezerwy Oficerów Służby Sprawiedliwości, a gdyby było to niemożliwe, o pozbawienie stopnia oficerskiego. Jak zakończyła się ta sprawa, a także na czym polegał konflikt z informacją wojskową i Naczelną Prokuraturą Wojskową – nie ma odpowiedzi w aktach osobowych Kopycińskiego<sup>32</sup>. Brak w nich również informacji o delegowaniu na Białostoczczyznę i pracy w Wydziale do spraw Doraźnych, choć nie ma wątpliwości, że po wyjeździe prokuratora Mamrotha przygotowywał i popierał



Jerzy Kopyciński

<sup>31</sup> AIPN w Białymstoku, 07/638, Akt oskarżenia, 7 V 1946, k. 8; AIPN w Białymstoku, 07/375, Akt oskarżenia, 14 V 1946, k. 138); AIPN w Białymstoku, 07/1369, Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku, 23 V 1946, k. 3; AIPN w Białymstoku, 07/581, Akt oskarżenia, 22 V 1946, k. 71; AIPN w Białymstoku, 07/659, Akt oskarżenia, 30 V 1946).

<sup>32</sup> Wynika z nich jednak, że przez okres służby usilnie starał się o pracę w cywilnych organach bezpieczeństwa (zwłaszcza w MO) lub w Głównym Zarządzie Informacji WP.

przed sądem akty oskarżenia, nie mając ku temu kompetencji (był oficerem śledczym), w tym nawet merytorycznych (brak ukończonych studiów prawniczych). Pomimo nieposiadania fachowego wykształcenia, a w aspekcie politycznym przyjęcia „biernej” postawy (nie należał do partii) był dobrze oceniany przez przełożonych<sup>33</sup>. Zmarł w Warszawie 24 września 2011 r.



Jan Gutkowski

Prokuratorem Sądu Okręgowego w Białymstoku działającym przy sprawach rozpatrywanych przez komplet pod przewodnictwem sędziego Baraniuka na sesjach wyjazdowych w Bielsku Podlaskim był kpt. Jan Zygmunt Gutkowski. Syn Ignacego i Marii urodził się 16 maja 1906 r. w Śmiecinie (pow. Ciechanów). Ukończył Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego w 1929 r. Doświadczenie w wymiarze sprawiedliwości zdobywał w okręgu apelacji warszawskiej jako aplikant sądowy (1931–1934), p.o. sędziego śledczego (1935–1937) oraz asesora sądowego (1937–1938). Krótce przed wybuchem wojny praktykował jako adwokat w Łodzi. Uczestniczył w kampanii wrześniowej. Do zakończenia wojny mieszkał w Warszawie.

Od stycznia 1945 r. w WP: oficer śledczy Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Warszawie (1945–1946), podprokurator Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Bydgoszczy (1946–1947), zastępca prokuratora Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Toruniu (1947–1948), sędzia Wojskowego Sądu Rejonowego we Wrocławiu (1948), sędzia Wojskowego Sądu PKP we Wrocławiu (1948–1949), podprokurator Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Wałczu (1949–1951), podprokurator Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Bydgoszczy (1951). W stopniu majora zwolniony został jako „nienadający się” do zawodowej służby w WP (w sporządzonej wówczas charakterystyce przedstawiono go jako człowieka obcego klasowo i politycznie)<sup>34</sup>. Pracował początkowo jako radca prawny w kilku zakładach warszawskich, a następnie jako sędzia Sądu Powiatowego w Olecku (1957–1960), Sądu Wojewódzkiego w Białymstoku (1960–1966) i Sądu Wojewódzkiego w Szczecinie. Zmarł w Szczecinie 4 kwietnia 1993 r.<sup>35</sup>

Jak widać wszyscy wiceprokuratorzy, z wyjątkiem Kopycińskiego (w tym przypadku wiek grał rolę), byli wykształconymi na polskich uczelniach prawnikami. Niemal wszyscy kontynuowali swoją aktywność w wojskowym wymiarze sprawiedliwości (jedynie Lisewski z pracy w sądzie doraźnym przeszedł do sądownictwa powszechnego). Niewątpliwie swoją działalnością wpisali się w machinę propagandy wymierzoną przeciwko podziemiu niepodległościowemu. Nie tylko prowadzili czy nadzorowali postępowania przygotowawcze

33 Zob. AIPN w Warszawie, 2264/1092, Akta personalne żołnierza dot. por. Jerzego Kopycińskiego.

34 AIPN w Warszawie, 2174/1366, Opinia służbowa, [1951], k. 32.

35 Zob. AIPN w Warszawie, 2174/1366, Akta personalne żołnierza dot. mjr. Jana Gutkowskiego.



i popierali akty oskarżenia przed sądem, ale także odpowiadali za akcje, w ramach których przygotowywano i rozplakatowywano na terenie województwa informacje o osobach skazanych w postępowaniu doraźnym, a także odezwy skierowane do ludności uderzające w opozycję<sup>36</sup> (tylko w marcu miało być rozkolportowanych 12 tys. takich odezw podpisanych przez Komisję Porozumiewawczą Stronnictw Politycznych)<sup>37</sup>. Ponadto obecni byli podczas wykonywania wyroków kar śmierci<sup>38</sup>. Ich działalność w dużej części opierała się na czynnościach organów bezpieczeństwa, a te, jak wynika z publikowanego w aneksie fragmentu resortowego dokumentu, spotkały się z krytyką. Także pracę kadry sędziowsko-prokuratorskiej ostro krytykowali funkcjonariusze bezpieki. Jeden z nich stwierdził, „że sąd doraźny nie pracuje sprawnie, trudności polegają na procedurze, która jednak wymaga przesłuchania świadka, udowodnienie czy dany bandyta dokonał morderstwa, napadu w tym a w tym miejscu itp.”<sup>39</sup>.

Informacje z prezentowanego protokołu ukazują również, iż w panujących wówczas warunkach, była to służba niebezpieczna. Doświadczył tego prokurator Zdzisław Obuchowicz działający pod szyldem Wydziału do spraw Doraźnych Sądu Okręgowego w Kaliszu. W dniu 29 maja 1946 r., kiedy miał być wykonany wyrok śmierci na skazanym przez ten sąd Zygmuncie Wawrzyniak-u ps. „Sęp” „w lasku koło cmentarza” w Kole, pluton egzekucyjny składający się z funkcjonariuszy PUBP w tej miejscowości: Eugeniusza Kołodziejka, Kazimierza Dobrochowskiego i Mieczysława Węckowskiego, nie wykonał rozkazu prokuratora co umożliwiło ucieczkę skazanego. „Widząc i rozumiejąc cel funkcj[onariuszy] wspomnianych UB – relacjonował zdarzenie wiceprokurator Obuchowicz – rzuciłem wszystkie akta i osobiście zacząłem ścigać skazanego Wawrzyniaka, który już był oddalony około 20 metrów. Po kilkudziesięciu metrach używając strażaków rewolwerowych zdołałem ująć Wawrzyniaka. W chwili pościgu za Wawrzyniakiem słyszałem kilka strzałów oddanych, nie zauważonych przeze mnie funkcjonariuszy UB, a kule przelatywały obok mnie. Po ujęciu Wawrzyniaka rozkazałem w międzyczasie nadbiegłemu funkcj[onariuszowi] [Janowi] Sikorskiemu strzelać do Wawrzyniaka, który rozkaz wypełnił przez oddanie dwóch strzałów z rewolweru do skazanego, trafiając go w głowę. Po zbadaniu śmierci skazanego (...), przez lekarza rozkazałem Szeferowi PUBP Koło, osadzić w areszcie Urzędu Bezpieczeństwa Kołodziejka, Dobrochowskiego

<sup>36</sup> „Rzeczywistymi wnioskodawcami utworzenia sądów doraźnych byli delegaci na I Zjazd PPR, którzy zaliczyli Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) do «reakcji», domagając się zdecydowanych działań przeciwko niemu – poprzez powołanie «żelaznej pięści sądów ludowych» (sądów doraźnych)” (J. Borowiec, op. cit., s. 420-421).

<sup>37</sup> AIPN w Warszawie, 1086/3, Sprawozdanie prokuratora Czesława Łapińskiego, 24 III 1946, k. 8.

<sup>38</sup> AIPN w Warszawie, Pismo prokuratora Czesława Łapińskiego do ministra sprawiedliwości, 17 IV 1946, k. 15.

<sup>39</sup> Cyt. za: J. Borowiec, op. cit., s. 420.

i Więckowskiego, po czym złożyć odpowiedni raport do obywatela Szefa WUBP w Poznaniu<sup>40</sup>. Choć w związku ze zdarzeniem funkcjonariuszy dosięgły kary dyscyplinarne, a Kołodziejek został wydalony ze służby, szef Wojskowego Sądu KBW płk Lasota nie był usatysfakcjonowany z takiego obrotu sprawy. Uważając, że takie stanowisko organów bezpieczeństwa jest niezgodne z obowiązującymi przepisami prawnymi, gdyż, jego zdaniem, funkcjonariusze przy wykonywaniu wyroku śmierci odmawiając prokuratorowi wykonania rozkazu dopuścili się przestępstwa z kodeksu karnego WP (art. 129), wnosił o niebagatelizowanie sprawy i skierowanie jej na drogę postępowania sądowego. „Ukaranie w drodze dyscyplinarnej – uzasadniał – spowoduje tylko zgorzienie i dalsze niepodporządkowanie się organów wzgl[ędnie] funkcjonariuszy Bezpieczeństwa przy wykonywaniu wyroków śmierci na bandytach”<sup>41</sup>. Lasota dopiął swego i trzech funkcjonariusze stanęli w październiku 1946 r. przed Wojskowym Sądem Rejonowym w Poznaniu, który wydał w ich sprawie wyrok uniewinniający. Bezskuteczna okazała się również skarga rewizyjna wniesiona przez prokuratora Wojskowej Prokuratury Rejonowej w Poznaniu do Najwyższego Sądu Wojskowego. Ten 10 grudnia 1946 r. utrzymał w mocy wyrok WRS-u<sup>42</sup>. Pomimo korzystnego dla oskarżonych wyroku nie powrócili już jednak do służby w organach bezpieczeństwa.

Choć działalność cywilnych wydziałów do spraw doraźnych była przez rządzących źle oceniana (po prostu nie dały się one wciągnąć, jak zauważył Janusz Borowiec, w mechanizm bezprawia), zwłaszcza w zestawieniu z wojskowymi sądami doraźnymi, to i tak represyjność tych ostatnich pozostawiała, ich zdaniem, wiele do życzenia (zob. w aneksie wypowiedź Maurycego Grudzińskiego, co ciekawe starszego, rodzzonego brata słynnego pisarza Gustawa Herlinga-Grudzińskiego). Był to jednak schyłek działalności tzw. sądów doraźnych działających formalnie w ramach sądów okręgowych. Sądownictwo powszechne nie było jeszcze gotowe do „walki z przeciwnikami politycznymi” nowej władzy, a sądownictwo wojskowe otrzymało w niedługim czasie kolejne instrumenty do tego służące. Do pracy przystąpiły powołane do życia z początkiem 1946 r. wojskowe sądy rejonowe i wojskowe prokuratury rejonowe, które stały się organami właściwymi do pociągania do odpowiedzialności karnej osób cywilnych w sprawach o przestępstwa przewidziane w szczególnych aktach prawnych. Takim aktem był m.in. dekret z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa, który wszedł w życie 12 lipca

<sup>40</sup> OAIPN w Poznaniu, 75/550, Doniesienie wiceprokuratora Obuchowicza, 29 V 1946, k. 6.

<sup>41</sup> OAIPN w Poznaniu, 75/550, Pismo płk. Lasoty do kierownika WUBP w Poznaniu, 2 VII 1946, k. 17.

<sup>42</sup> OAIPN w Poznaniu, 75/550, Wyrok WRS w Poznaniu, 7 X 1946, k. 88-90; OAIPN w Poznaniu, 75/550, Postanowienie NSW, 10 XII 1946, k. 111-112.

1946 r. Dekretem również z 13 czerwca 1946 r. wprowadzono z kolei zmiany w listopadowym dekrete w postępowaniu doraźnym. O ile przed zmianami trybu doraźnego nie stosowano do przestępstw popełnionych przez osoby podlegające odpowiedzialności przed sądami wojskowymi, o tyle od lipca 1946 r. przystosowano przepisy o postępowaniu doraźnym do procedury wojskowej. Tak więc po epizodycznym, półrocznym okresie działalności, twór w postaci tzw. sądów doraźnych, dla którego istnienia nagięto wiele przepisów prawa, mógł przejść i przeszedł do historii.

#### ANEKS\*

Protokół z odbytej w dniu 3 czerwca 1946 r. odprawy sędziów i prokuratorów sądów doraźnych (miejsce postoju Wojskowego Sądu Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego), której przewodniczył płk Konstanty Lasota z udziałem:

Płk. Jana Mastalerza, I zastępcy Prezesa Najwyższego Sądu Wojskowego  
Płk. Konstantego Krukowskiego, II zastępcy Naczelnego Prokuratora Wojskowego  
Maurycego Grudzińskiego, przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości  
Kpt. Włodzimierza Ostapowicza, sędziego (Białystok)  
Ppor. Jerzego Kopycińskiego, wiceprokuratora (Białystok)  
Kpt. Witolda Smoczyka, sędziego (Warszawa)  
Ppor. Ireneusza Bolińskiego, wiceprokuratora (Warszawa)  
Kpt. Władysława Stasicy, sędziego (Lublin)  
Wójtowicza, wiceprokuratora (Lublin)  
Mjr. Kazimierza Stojanowskiego, sędziego (Łódź)  
Kpt. Piotra Adamowskiego, sędziego (Łódź)  
Por. Wacława Lange, wiceprokuratora (Łódź)  
Kpt. Jana Ryczanowskiego, sędziego (Poznań)  
Por. Zdzisława Obuchowicza, wiceprokuratora (Poznań)  
Mjr. Stanisława Baraniuka, sędziego (Kielce)  
Kpt. Jana Gutkowskiego, wiceprokuratora (Kielce)  
Ppor. Norberta Ołyńskiego, sędziego (Rzeszów)  
Ppor. Mariana Stokłosa, wiceprokuratora (Rzeszów)  
Ppor. Kazimierza Jankowskiego, sekretarza Wojskowego Sądu KBW<sup>43</sup> protokołującą odprawę.

Odprawę zagał (...), przewodniczący płk Lasota, omawiając cel niniejszej odprawy, a więc wytknięcie usterek i uchybień w pracy Sądów Doraźnych, podsumowanie dotychczasowych wyników, ujawnienie przeszkód i trudności, na jakie Sądy się w pracy napotykają, oraz omówienie spraw związanych z mającą nastąpić reorganizacją sądownictwa doraźnego.

\* W Aneksie zachowano oryginalną pisownię.

43 Na tym stanowisku od 6 lipca 1945 r. do 12 lipca 1946 r. „Pracując przez okres 4 miesięcy w Sądach Doraźnych był nadzwyczaj gorliwy i nie żałował czasu, ani wysiłku” (AIPN w Warszawie, 945/10, Charakterystyka służbowa, 29 VII 1946, k. 169).

Następnie przedmówca zobrazował wyniki pracy Sądów Doraźnych zobrazował wyniki pracy Sądów Doraźnych oraz podał krótki rys chronologiczny ich działalności:

Sądy Doraźne do zwalczania bandytyzmu rabunkowego i dywersyjnego powstały w początku lutego br. z inicjatywy Prezydium Krajowej Rady Narodowej. W porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości wydzielił Departament Sprawiedliwości MON 9 składów sądowych z pośród oficerów Służby Sprawiedliwości, przydzielając je do poszczególnych grup wojska, operującego w terenie szczególnie przez bandy zagrożonym. Zadaniem tych sądów było pogłębienie walki z bandytyzmem przez natychmiastowy wymiar kary pochwyconym bandytom, a z drugiej strony unaocznienie społeczeństwu wagi, jaką Rząd przykładła do zagadnienia zwalczania band i unaocznienie surowości, z jaką bandy te ściga się.

Dziewięć składów tych rozpoczęło swą pracę w województwach: Białostockim, Warszawskim i Lubelskim, w początkach maja niektóre składy przerzucono na tereny województw Poznańskiego i Łódzkiego, a pod koniec maja br. na tereny województw Krakowskiego, Rzeszowskiego i Kieleckiego.

Praca Sądów Doraźnych przyniosła, jeśli chodzi o ogólne wyniki dotychczasowej akcji p-ko bandom, korzystniejsze rezultaty, niżli tylko sama akcja wojskowa, społeczeństwo bowiem widząc w Sądach Doraźnych surowe ramię sprawiedliwości piętnujące i tępiące wszelką nielegalność, poparło i zaaprobowało akcję wojskową, obdarzając jednocześnie wdzięcznością i ufnością Sądy Doraźne. Wyniki takie należy zapisać na dobro sędziów i prokuratorów Sądów Doraźnych, którzy zerwawszy z dotychczasowymi metodami pracy oderwanej od społeczności i bardzo luźnie związanej z politycznymi wymogami chwili, weszli między naród, nawiązali ścisły kontakt z przedstawicielami społeczeństwa i jego organizacji, pracę swą naginali do dezyderatów ludności i potrzeb naszej rzeczywistości społeczno-politycznej. Pracując w ten sposób dokonali jakby rewolucji w dotychczasowym systemie sądownictwa, stali się pionierami pracy prawdziwie obywatelskiej. I tak, dzięki tego rodzaju podejściu do swych zadań przez sędziów i prokuratorów, społeczeństwo zrozumiało, iż bandytyzm w każdej formie, czy to rabunkowy, czy polityczny, należy wyplenić do korzeni, że Krajowa Rada Narodowa i Rząd Jedności Narodowej prowadząc z bandytyzmem tym nieubłaganą walkę nie ma niczego innego na celu, jak tylko unormowanie warunków naszego życia społecznego, gospodarczego i polityczno-państwowego.

Bardzo dobre rezultaty osiągnięto dzięki publikacji i ogłaszaniu wyroków, w samym województwie Białostockim ilość ogłoszeń dochodzi do cyfry 80 000 egzemplarzy, które dotarły do najodleglejszych i najmniejszych miejscowości, budząc wśród ich ludności zrozumienie celów walki z bandami i niosąc hasło tej walki. (...)

Omawiając rolę prasy w pracy Sądów Doraźnych płk Lasota podkreślił, iż działalność tych Sądów znalazła korzystne echo w naszej prasie, oraz zacytował kilka zdań z artykułów »Jedności Narodowej«, wychodzącej w Białymstoku, poświęconych walce z bandytyzmem. Z wzmianek tych wynikało, iż społeczeństwo popiera odpowiedzialną pracę Sądów i domaga się od nich surowości w wymiarze kary bandytom i przyniesienia mu w ten sposób pomocy. «Bandytów oskarżał» – zacytował płk Lasota – «nie tylko Prokurator, oskarżała ich cała ludność i cała ludność domagała się surowego wymiaru kary». Po czym zacytował płk Lasota kilka zdań z innego artykułu, z którego wynikało, iż społeczeństwo przekonało się o sprawiedliwości sądownictwa i sprawności władz Bezpieczeństwa.

Wszyscy Sędziowie i Prokuratorzy Sądów Doraźnych – omawiał płk Lasota głosy prasy – winni pójść za wezwaniem społeczeństwa do przyniesienia mu spokoju i bezpieczeństwa, winni pójść w lud, bo z tego ludu wyszli.

Następnie przeszedł płk Lasota do wytknięcia uchybień i niedociągnięć w pracy Sędziów i Prokuratorów Sądów Doraźnych.

I tak: Z dziewięciu wydelegowanych w lutym br. Składów Sądowych przystąpiło do pracy zaledwie sześć. Jeden z sędziów bowiem nie porozumiewawszy się z władzami zwierzchnimi opuścił wyznaczony mu teren, a w województwie lubelskim zaledwie jeden ze składów na trzy wydelegowane zorganizował pracę i prowadził ją do końca kwietnia. Dwa pozostałe składy pracy nie zorganizowały. Skład Sądu Doraźnego wydelegowany na teren województwa Krakowskiego w początkach maja, do pracy jeszcze nie przystąpił, brak bowiem jest jakichkolwiek wiadomości o wynikach jego. Przytoczone fakty świadczą – zdaniem płk. Lasoty – o braku poczucia odpowiedzialności niektórych sędziów i prokuratorów, o niezrozumieniu wagi zadań im nałożonych i o braku poważnego podejścia do pracy, co daje się zauważyć odnośnie pracy jednego ze składów sądowych w województwie łódzkim (skład sędziego Adamowskiego), który pracuje nie dość energicznie i aktywnie i zbyt mało przejawiał inicjatywy.

Przechodząc do omawiania poszczególnych spraw, w których zauważono niedociągnięcia, płk Lasota przytoczył następujące:

Jeden z prokuratorów otrzymał sprawę, w której należało pociągnąć do odpowiedzialności pewnego osobnika, u którego w czasie rewizji znaleziono jeden automat amerykański, 1 automat systemu PPSz-a, 200 szt. Amunicji, karabin, raketnicę, 1 pistolet amerykański i kawalerskie siodło. W toku dochodzenia podejrzany wyjaśnił, iż broń tę zakopał w r. 1942, nie odkopywał jej po tym, i że użytku z tej broni nie robił. W tym stanie rzeczy Prokurator miał wątpliwości, co do tego, czy może podejrzanego postawić przed Sądem Doraźnym mimo zeznań 15-letniego chłopca, mieszkającego w pobliżu podejrzanego, stwierdzających, iż do podejrzanego często przyjeżdżała banda, kwaterowała u niego i że z tą bandą podejrzany wyprawiał się często. Sprawa została przekazana Sądowi Wojskowemu, gdyby nie osobista interwencja płk. Lasoty, który stwierdził obejrawszy rzeczoną broń, dokonania oględzin której Prokurator<sup>44</sup> sobie trudu nie zadał, że automat PPSz-a, który rzekomo miał być zakopany w 1942 r. został wypuszczony z fabryki w 1944 r., pozostała broń była naoliwiona i znać było, iż przed pewnym czasem strzelano z niej. Gdy sprawa poszła do Sądu Doraźnego, Prokurator w czasie rozprawy wystąpił z wnioskiem zbadania poczytalności oskarżonego, a to jakoby na tej podstawie, iż oskarżony swym płaczem sprawiał domniemanie, iż jest nie w pełni władz umysłowych. Ponieważ psychiatrów w Bielsku Podl[askim] nie było, poddano oskarżonego obserwacji przez lekarzy absolutnie w danym wypadku niekompetentnych, a między nimi zdaje się ginekologa. Cały przebieg tej sprawy wskazuje zdaniem płk. Lasoty na brak trzeźwej oceny jej okoliczności, na nieodpowiedzialność i niepowagę. (...)

W związku z powyższym kładzie płk Lasota duży nacisk na to, by rozprawy przeprowadzane były jawnie i publicznie, by brali w nich udział przedstawiciele wszelkich warstw społecznych, tak izby praca Sądów Doraźnych odbiła się szerokim

44 Najprawdopodobniej płk Lasota miał na myśli kpt. Gutkowskiego.

echem wśród całego społeczeństwa i zapobiegła otumanieniu przez elementy wrogie naszemu ustrojowi pewnych grup ludności.

Przy przeprowadzaniu publicznych rozpraw zaleca jednak płk Lasota pewną ostrożność i czujność, aby nie dochodziło do incydentów osłabiających lub podważających dotychczasowe wyniki pracy Sądów, polegające na ogólnym zrozumieniu, jaką klęską jest dla nas bandytyzm. Przytacza bowiem wypadek, w którym obrońca na publicznej rozprawie broniąc oskarżonego o udział w bandzie, wyraził się w swej mowie: «Dlaczego Sąd sądzi dobrych żołnierzy, wykonujących swój rozkaz?», wypadek zdaniem jego drastyczny, bowiem obrońca wyrażając się tak skrzywdził honor żołnierza polskiego przez obdarzenie tym mianem osobnika, który dopuścił się zbrodni p-ko Polsce. Wrażenie, jakie publiczność na rozprawie z tego powiedzenia odniosła, na pewno nie było pomyślne, z wielu względów nawet szkodliwe mogło następstwa wywołać. Przewodniczący winien był natychmiast odebrać głos obrońcy, a nie uczyniwszy tego dopuścił się grubego niedopatrzenia.

Z kolei przeszedł płk Lasota do kwestii współpracy z władzami Bezpieczeństwa, głównie odnośnie postępowania przygotowawczego. Stwierdził on, że akta spraw przygotowywanych przez oficerów śledczych Urzędów Bezpieczeństwa nie odpowiadają często najelementarniejszym wymogom proceduralnym i że Prokuratorowie [sic!] nie podejmują odpowiednich kroków dla usunięcia braków tego rodzaju. Zdaniem referenta przez okres 4 miesięcy można było wypracować taki system współpracy, przy którym personel Urzędów Bezpieczeństwa podciągnąłby się do odpowiedniego poziomu. Często jest brak w aktach spraw protokołów zatrzymania oskarżonych, protokołów rewizji u nich dokonanej, protokoły przesłuchań są sformułowane w nieodpowiedni i nie dający się możliwości szybkiego zorientowania się w materii sposób. Referent zaleca Prokuratorom, by zwrócili uwagę pracowników U[rzędów] B[ezpieczeństwa] na to, iżby praca ich posiadała pewną metodę, pozwalającą na objęcie i zebranie całokształtu spraw: materiałów dotyczących poszczególnych band, nad rozgromieniem których i nad rozpracowaniem których pracują, a to przez zachowywanie najdrobniejszych i ułamkowych choćby materiałów zyskiwanych w toku przygotowywania poszczególnych spraw karnych. Dla ułatwienia pracy Sędziów i zorientowania ich w całokształcie działalności poszczególnych band zaleca referent Prokuratorom dołączanie do akt spraw charakterystyk akcji tych band z podaniem wszystkich dokonanych przez nich zbrodni. Opierając się na takim dokumencie będzie mógł Sędzia – zdaniem płk. Lasoty – należycie ocenić stopień zagrożenia przez bandę i zyskać odpowiednie podejście do rozpatrywanej sprawy.

Następnie podkreślił płk Lasota odpowiedzialność, jaka ciąży na Sędziach i Prokuratorach Sądów Doraźnych przez przytoczenie faktów charakteryzujących ustosunkowanie się przedstawicieli sądownictwa powszechnego w terenie do Sądów Doraźnych. Referent doszedł do wniosku, iż sądownictwo powszechne zbyt jest zaskorupiałe w formalizmie i zbyt niewolniczo przywiązane jest do suchego i ścisłego trzymania się litery prawa w oderwaniu od wymogów życia, by mogło podjąć się zadania, stojącego przed Sądami Doraźnymi. Mało tego, nie dość, że do tego rodzaju pracy zdolnym nie jest, lecz nie jest zdolnym do należytego zrozumienia i objęcia całokształtu zagadnień związanych z naszą obecną rzeczywistością i z walką z naszym wewnętrznym wrogiem. Niezdolność ta – referuje płk Lasota – znalazła wyraz w wielu wystąpieniach formalnie niekiedy usprawiedliwionych, lecz za to nigdy nieuzasadnionych merytorycznie, a przez to niepoważnych, a niekiedy nawet śmiesznych.



Poważnego sprzymierzeńca znalazły Sądy Dorażne – referuje płk Lasota – w organizacjach politycznych, stanowiących łącznik między opinią publiczną a Sądami, będących wyrazicielem bolączek i życzeń narodu. Współpracę z organizacjami politycznymi zaleca referent rozszerzyć i pogłębić, utrzymywać stale na wysokim poziomie, bowiem tylko baczenie na głos społeczeństwa da najlepsze wytyczne w pracy.

Podkreśliwszy wyjątkową powagę zadań stawianych Sądom Dorażnym, przeszedł płk Lasota do omówienia mającej nastąpić reorganizacji sądownictwa dorażnego do zwalczania bandytyzmu. Podał do wiadomości, iż wkrótce okaże się dekret o przekazaniu spraw podlegających sądownictwu dorażnemu utworzonym przy Wojskowych Sądach Rejonowych składom do rozpatrywania spraw w trybie dorażnym. Dotychczasowy system pracy Sądów Dorażnych o tyle był niewystarczający, o ile poszczególne Sądy nie miały możliwości wrośnięcia w powierzone im tereny, praca ich częstokroć była fragmentaryczną, stanowiły one bowiem szybkie ramię uderzające tam gdzie chwila i konieczność tego wymagały. Z chwilą utworzenia wydziałów dla rozpatrywania spraw w trybie dorażnym przy Wojskowych Sądach Rejonowych poszczególne tereny, zagrożone przez bandytyzm, będą posiadały operujące w nich stale sądy dorażne, które będą mogły pracę swą prowadzić w oparciu o doświadczenie przeszłości i w oparciu o znajomość dokładną wszystkich warunków, społeczeństwa i nastrojów wśród niego panujących. Lecz aby takie sądy mogły powstać, musi nieprzerwanie trwać praca dotychczasowych Sądów Dorażnych do chwili, gdy będą mogły one przekazać swe agendy bez zaistnienia jakiegokolwiek, najmniejszej bodaj przerwy w zwalczaniu band. Sędziowie i Prokuratorzy przed przekazaniem swej pracy w inne ręce, winni podnieść poziom jej, winni doprowadzić do tego, by autorytet Sądów Dorażnych zwiększyć jeszcze, aby autorytet ten, by ich doświadczenia i ich osiągnięcia przekazać następcom w takiej formie, iżby przez zmianę składów praca prowadzona dotychczas mogła być kontynuowana z tym samym wynikiem i przekazanie odbyło się bez najmniejszego uszczerbku i osłabienia walki o spokój.

Kończąc swe słowa, wyraził płk Lasota podziękowanie Ministerstwu Sprawiedliwości za wydatną pomoc przy organizacji Sądów Dorażnych oraz wezwał wszystkich obecnych do wyłączenia wszystkich sił w walce z bandami.

Drugi Zastępca Naczelnego Prokuratora Wojskowego płk Krukowski zwrócił się do płk. Lasoty z zapytaniem, jak z prawniczego punktu widzenia możliwym jest sadzenie za bandytyzm osób, którym udowodniono jedynie nielegalne posiadanie broni. Płk Lasota zwraca uwagę, iż o ile to dotychczas możliwym nie było, to mający ukazać się dekret o przekazaniu spraw o przestępstwa podlegające orzecznictwu Sądów Dorażnych Wydziałom do spraw dorażnych przy Wojskowych Sądach Rejonowych, podda orzecznictwu tych sądów również i nielegalne posiadanie broni. Dotychczas tą lukę w dekrecie o postępowaniu dorażnym zapelniali Sędziowie i Prokuratorzy przez stosowanie w swej praktyce art. 217 k[odeksu] k[arnego] w wypadkach, w których to było możliwe, uważając, iż nielegalne posiadanie broni stanowi potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa powszechnego.

Zabrał z kolei głos kpt. Ostapowicz w swej pracy i charakteryzując Sądy Dorażne: W odróżnieniu od Sądów Powszechnych stosują Sądy Dorażne prewencję generalną, co jednak nie oznacza, by Sądy Dorażne miały być automatami, w które z jednej strony wkłada się akt oskarżenia, by z drugiej strony wyjąć wyrok. Sąd Dorażny nie przestaje być sądem, przy wyrokowaniu zachować musi wszelkie przepisy prawa formalnego, opierać musi się na materiale dowodowym z zachowaniem



wszelkich przepisów prawa. Praca Sądów Doraźnych o tyle zdaniem referenta była utrudniona, że autorzy dekretu o postępowaniu doraźnym nie orientowali się tak dalece w terenie i sytuacji oraz w wymogach przez życie stawianych, aby wymogi te i warunki znalazły odpowiednie w dekrete uwzględnienie. I tak nie uwzględniono tej okoliczności, iż w terenie znajduje się masa broni, który to fakt sprzyja niezmierzenie rozwojowi bandytyzmu tym więcej, że wyniki akcji wojskowej i permanentne zwalczanie band są zdaniem referenta słabe. W tym stanie rzeczy zastosował kpt. Ostapowicz art. 217 k[odeksu] k[arnego] w wypadku, gdy pochwyciono osobnika, co do którego wiadomym było, iż przed dniem 17 grudnia należał do bandy, a któremu udowodnić można było posiadanie nielegalne większego zapasu broni w okresie obowiązywania Dekretu o postępowaniu doraźnym. Na terenach, w których pracował referent, samo posiadanie broni stanowiło już pewien dowód przynależności do bandy, a ten stan faktyczny w sformułowaniu Dekretu o postępowaniu doraźnym nie znajdował odbicia. Co prawda zwalczanie nielegalnego posiadania broni mogłyby przeprowadzać Sądy Wojskowe, będące władnymi stosowania za to przestępstwo i najwyższego wymiaru kary, jednak – zdaniem referenta – wyrok kary śmierci za nielegalne posiadanie broni nie utrzymałby się w Najwyższym Sądzie Wojskowym. W związku z tym, uważając, iż art. 217 k[odeksu] k[arnego] nie zawsze da się zastosować, wnosi referent o uzupełnienie luki w Dekrecie o postępowaniu doraźnym w drodze nowelizacji tegoż. (...)

Zasadą pracy sądów doraźnych – uważa referent – winna być jawność i popularyzacja osiągnięć, lecz zdaniem jego należy przed skierowaniem sprawy na publiczną rozprawę dobrze wczuć się w sprawę tej okoliczności i rozważać, czy dostarczone dowody są absolutnie pewne i nienaruszalne, a to z tego powodu, iż w pracy swej fanatyczni, lecz częstokroć nierozważni, pracownicy UB dążą do uzyskania za wszelką cenę i wszelkimi środkami przyznania się podejrzanego, mało zwracając uwagi na poparcie tego przyznania przez inny materiał dowodowy, wskutek czego w toku rozprawy materiał dowodowy okazuje się całkowicie niewystarczający, lub oskarżony po prostu zaprzecza swemu początkowemu przyznaniu się, twierdząc, iż przyznanie to wymuszono zeń biciem. Nie jest wskazanym, by tego rodzaju fakty miały miejsce, by dochodziło do dyskredytacji organów bezpieczeństwa. Należy wobec tego – zdaniem referenta – pilnować, aby funkcjonariusze Urzędów Bezpieczeństwa nie stosowali niedopuszczalnych środków, a z drugiej strony nawet wobec tłumaczenia się przez oskarżonego, iż wymuszono zeń zeznania biciem, okazać pewną czujność, gdyż częstokroć zdarza się, iż przed biciem jeszcze przyznawał się.

Referent zauważa, iż częstokroć Sędziowie kierują się litością wobec oskarżonych: «łaska do nas – mówi kpt. Ostapowicz – nie należy, naszym zadaniem jest wymierzyć karę, na którą swym postępowaniem oskarżony zasłużył i którą sobie oskarżony zdeterminował. Dekret amnestii był wielkim dobrodziejstwem, a ci którzy zaś nie skorzystali, dowiedli, że nie chcą powrócić w grono społeczne i winni być karani z całą surowością». W związku z tym zwraca referent uwagę, iż w wypadku, gdy podczas rozprawy wyniknie brak dowodów, lepiej jest oskarżonego skierować do uzupełnienia śledztwa, niżli uniewinnić.

Dużą wagę przykładą referent do kontaktowania się ze społeczeństwem i do przeprowadzania rozpraw publicznie, uważając rozprawy takie za wskaźnik opinii społecznej i za opinii takiej faktory.

Następnie wyraził kpt. Ostapowicz wdzięczność płk. Lasocie za okazanie wydatnej pomocy Sądowi, za przygotowanie ich pracy ze strony technicznej i utrzymanie łączności między poszczególnymi składami na skutek czego mogły one utrzymać

pewien jednolity poziom pracy, jak również za zwołanie niniejszej odprawy, która zdaniem jego, przyczyni się do wzmożenia pracy wszystkich składów.

(...)

Po ppor. Bolińskim zabrał głos Wiceprokurator Sądu Doraźnego na woj. Poznańskie, por. Obuchowicz. Poruszył on następujące kwestie. Nie ulega najmniejszej wątpliwości dla sędziów i prokuratorów Sądów Doraźnych Sądów tych legalność. Należy jednak legalność tę podkreślać na każdym kroku i dążyć w pracy do niestwarzania okoliczności mogących spowodować domniemanie jakiejś nadzwyczajnej wyjątkowości i działania tych Sądów poza ramami naszego systemu sądowniczego. Zaleca wobec tego nawiązywanie kontaktu z cywilnymi sądami powszechnymi i informowanie kierowników powszechnych organów wymiaru sprawiedliwości w terenie przez składy Sądów Doraźnych o mającej nastąpić ich pracy. Por. Obuchowicz poruszając kwestię ustosunkowania się społeczeństwa do pracy Sądów Doraźnych zwraca uwagę kolegom swoim, by przed przystępowaniem do pracy starali zgruntować nastroje panujące wśród społeczeństwa, by starali się poznać jego bolączki i jego oblicze polityczne i do spostrzeżeń tych dostroić swą pracę. Zdaniem por. Obuchowicza należy więcej niż dotychczas zdobywać i zyskiwać przychylność społeczeństwa i nawiązać z nim ścisły kontakt.

Prokuratorom zalecił por. Obuchowicz ostrożność przy wykonywaniu wyroków i dobieraniu ludzi do plutonów egzekucyjnych, zdarzył mu się bowiem wypadek w miejscowości Koło, kiedy poinstruowani przezeń dokładnie funkcjonariusze UB, wchodzący w skład plutonu egzekucyjnego, rozmyślnie wbrew rozkazowi strzelając raz to w górę, raz to w dół, stworzyli skazanemu okazję do ucieczki, a gdy por. Obuchowicz rzucił się za uciekającym skazańcem, zaczęli nieco celniej strzelać do ścigającego. Fakt taki zdarzył się w obecności przedstawicieli społeczeństwa: lekarza i duchownego i na pewno niekorzystnym echem odbił się wśród ludności.

Wiceprokurator Sądu Doraźnego na woj. Kieleckie, kpt. Gutkowski, napiętnował postępowanie płk. [Józefa] Ozgi-Michalskiego, który wykorzystując swe dość wysokie stanowisko, oraz oparcie w Stronnictwie Ludowym starał się wpłynąć na Prokuratora, a następnie na Sędziego Sądu Doraźnego w kierunku złagodzenia, grożącej jednemu z bandytów kary.

Głos z kolei zabrał ob[ywate] Grudziński, przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości, który podkreśliwszy wyjątkowość obecnej sytuacji stwierdził, iż praca Sądów Doraźnych sytuacji tej w zupełności odpowiada. Wyniki osiągnięto przez Sądy Doraźne – są zdaniem jego bardzo dobre i w imieniu Ministra Sprawiedliwości wyraża podziękowanie za tę pracę. Przechodząc do trudności, jakie Sędziowie i Prokuratorzy zwalczać muszą w swej pracy, podkreśla ob. Grudziński, iż Kodeks Karny utrzymując metodę syntetyczną umożliwił przystosowywanie polityki kryminalnej do wymogów chwili, a z drugiej strony obdarzył Sędziów dużą swobodą w polityce tej stosowaniu. Ze swobody tej – konstatuje ob[ywate] Grudziński – Sędziowie korzystają niestety o tyle, o ile w całości sądownictwa doraźnego daje się zauważyć grawitowanie ku wymiarowi kary niższemu od normy pośredniej, miast by kara ta średnią normę przywłaszczała. Uzasadniając wyroki – kontynuuje ob[ywate] Grudziński – winni sędziowie brać pod uwagę zagadnienia polityczne i wychowawcze, by tak popularyzować ideę, którymi się sędziowie w swej pracy kierują.

Pierwszy Wiceprezes Najwyższego Sądu Wojskowego, płk Mastalerz, zabierając głos podkreślił znaczenie polityczne pracy Sądów Doraźnych. Stwierdził on, iż polityka karna stosowana przez Sądy Doraźne za przestępstwa kryminalne nie odpowiada politycznej wadze tych przestępstw. Przyczynę tego widzi on w tym,

że Sędziowie niejednokrotnie nie orientują się należycie w sytuacji politycznej kraju i w pracy swej nie uwzględniają sytuacji tej wymogów. Zdaniem płk. Mastalerza wymierzona kara nie będzie właściwą dopóty, dopóki przed jej wymierzeniem nie rozważy i nie uwzględni się politycznych jej celów. Wskazaniem jest – podniósł referent – by przewodniczący składu był w ścisłej łączności z władzami Bezpieczeństwa i z władzami stronnictw politycznych i kontakt ten wykorzystywał dla utrzymywania ręki na pulsie życia politycznego, aby tym samym rytmem pulsowała jego praca.

Płk Mastalerz zwraca uwagę na to, iż nadchodzące lato stwarza dobre warunki dla band, które mogą rozrastać się i paraliżować życie polityczne, gospodarce i społeczne, przy czym niebezpieczeństwo ze strony band grozi przede wszystkim spokojowi, jaki panować ma w czasie przeprowadzania głosowania ludowego i wyborów. »nikt nie może zapomnieć – mówi płk Mastalerz – iż reakcja pracuje p-ko nam, że walczyć z nią trzeba o każdym czasie i w każdym miejscu, ostrze broni naszej kierując przeciwko jej forpocztom – bandom. Niechaj praca nasza nie ogranicza się do fizycznego tępienia reakcji, niech przyczyni się do rewolucji pojęć. Patrzy na nas Krajowa Rada Narodowa i Rząd Jedności Narodowej z całą ufnością, iż zadania nam nałożone, wypełnione zostaną w całości«.

Następnie omówił płk Mastalerz sprawę terminów czynności w pracy Sądów, podkreślając, iż walka z przestępczością winna być prowadzoną tak, by kara następowała możliwie natychmiast po zbrodni, bo tylko w ten sposób zapobieżę się rozrostowi przestępczości i ugruntuje w społeczeństwie zaufanie do Rządu. W pracy tej – mówił płk Mastalerz – każda godzina ma olbrzymie znaczenie, bo sprawa rozpatrywana z opóźnieniem traci na aktualności i jej wartości profilaktyczne maleją.

Odprawę zakończył płk Lasota wzywając Sędziów i Prokuratorów do niezrażania się trudnościami i do kontynuowania pionierskiej pracy dla dobra Państwa.

(AIPN w Warszawie, sygn. 01006/504, k. 26-36)<sup>45</sup>

## Bibliografia

### Źródła archiwalne

- Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Warszawie.
- Oddziałowe Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku.
- Oddziałowe Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Poznaniu.
- Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie.

### Opracowania

- Borowiec J., *Wojskowa Prokuratura sądów doraźnych w województwie rzeszowskim maj-czerwiec 1946*, [w:] *Przestępstwa sędziów i prokuratorów w Polsce lat 1944–1956*, red. W. Kulesza, A. Rzepliński, Warszawa 2000.
- Fiedorczyk P., Niewiński K., Wróbel W., *Z dziejów Sądu Okręgowego w Białymstoku*, Białystok 2019.

<sup>45</sup> Ten sam protokół tylko bez podpisu sekretarza Jankowskiego znajduje się w teczce o sygn. 578/440 (k. 52-62).

- Gierasimiuk U., *Kobiety – funkcjonariusze Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Białymstoku w pierwszych latach działalności: zarys problematyki*, „Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej” 2014, t. 7.
- Jakubowski G., *Sądownictwo powszechne w Polsce w latach 1944–1950*, Warszawa 2002.
- Łopatecki K., *Powstanie i funkcjonowanie wydziałów do spraw doraźnych działających przy Sądzie Okręgowym w Białymstoku (II–VI 1946 r.)*, „Z Dziejów Prawa” 2019, t. 12(20).
- Szwagrzyk K., *Sędzia-śmierć. Działalność sędziego Włodzimierza Ostapowicza na Białostocczyźnie (1946–1947)*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2005, nr 12.
- Turlejska M., *Te pokolenia żałobami czarne... Skazani na śmierć i ich sędziowie*, Warszawa 1990.
- Wasilkowski C., *Postępowanie doraźne: zakres – kary – orzekanie – tryb*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1945, nr 2.
- Wąs P., *Szafarze śmierci. Sędziowie sądów doraźnych Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (luty – czerwiec 1946 r.)*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2022, nr 1-2.

## STRESZCZENIE

### „Karzące ramię sprawiedliwości” – prokuratorzy tzw. sądów doraźnych białostockiego okręgu sądowego

W pierwszym półroczu 1946 r. działały w Polsce sądy, które przeszły do historii jako sądy doraźne Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W literaturze naukowej bardzo często mylone są z wojskowymi sądami rejonowymi powołanymi do życia również z początkiem 1946 r. Formalnie były to sądy cywilne – funkcjonowały jako wydziały do spraw doraźnych sądów okręgowych – faktycznie tworzyli je sędziowie oraz ławnicy wojskowi (oskarżycielami publicznymi w procesach byli w większości prokuratorzy wojskowi) i działały podobnie do sądów wojskowych. Utworzone zostały na terenach, na których aktywne było powojenne podziemie niepodległościowe w celu represjonowania właśnie jego członków. Zagadnienie dotychczas nie zostało opracowane kompleksowo dla całego kraju, a głównym problemem badaczy są trudności w dotarciu do materiałów procesowych i innych źródeł związanych z tymi sądami. Brakuje pełnej listy osób, których dotknęły represje sądowe. Brakuje też wiedzy o osobach biorących udział w śledztwach, w postępowaniach sądowych i w wykonywaniu wyroków w sprawach, gdzie zastosowano tryb doraźny. Celem artykułu jest ukazanie w większości nieznanych sylwetek prokuratorów pracujących na rzecz Wydziału do Spraw Doraźnych Sądu Okręgowego w Białymstoku, przybliżenie przysługujących im kompetencji, a także warunków, w jakich działali oraz oceny tej działalności przez przełożonych wyłaniającej się z jednego z dokumentów (dotychczas nieznanego, a odnalezionego w zasobie Instytutu Pamięci Narodowej – KŚZpNP) podsumowujących częściową pracę sądów doraźnych KBW.

**SUMMARY****“The Punishing Arm of Justice” – Prosecutors of the So-called Summary Courts of the Białystok Judicial District**

In the first half of 1946, there were courts in Poland that went down in history as summary courts of the Internal Security Corps. In the academic literature, they are very often confused with the military district courts also established at the beginning of 1946. Technically, they were civil courts – they functioned as summary case divisions of district courts – but, in fact, they were composed of judges and military jurors (the public prosecutors in trials were mostly military prosecutors) and operated similarly to military courts. They were established in areas where the post-war Independence Underground was active, in order to repress its members. This issue has not been comprehensively studied for the whole country so far, as the researchers had the difficulty in reaching trial evidence and other sources related to these courts. A complete list of persons affected by judicial repression is missing. There is also no knowledge of those involved in investigations, in court proceedings and in the execution of sentences in cases where the summary procedure was applied. The aim of the article is to present the fragmentary profiles of the prosecutors working for the Summary Cases Division of the Białystok Regional Court, to submit their competences, as well as the conditions under which they worked and, finally, to present their superiors' assessment of their activity, which emerges from one of the documents (unknown until recently, but found in the collection of the Institute of National Remembrance – The Commission for the Prosecution of Crimes against the Polish Nation) summarizing the partial work of the summary courts of the Internal Security Corps.

**Judyta Dworas-Kulik**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
(John Paul II Catholic University of Lublin, Poland)  
e-mail: judyta.dworas-kulik@kul.pl

ORCID: 0000-0002-1990-5497

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.14

## **Funkcjonowanie izb morskich w pierwszych latach Polski Ludowej**

### **ABSTRACT**

Do zadań izb morskich należało zebranie odpowiedniego materiału dowodowego z wypadku morskiego oraz jego fachowa ocena uwzględniająca wszystkie okoliczności i przyczyny tego zdarzenia. Informacje pochodzące z przeprowadzonego dochodzenia czy też rozprawy stanowiły dla władz ludowych, w tym zwłaszcza Ministerstwa Żeglugi oraz urzędów morskich podstawę do tworzenia zarządzeń lub aktów prawnych mających na celu zapobieganie kolejnym wypadkom morskim. Z wydanych orzeczeń izb morskich można było wywnioskować czy dla podniesienia bezpieczeństwa w żegludze morskiej należało położyć większy nacisk na zwiększenie poziomu kwalifikacji załóg i pilotów morskich, zwiększyć ilość marynarzy obsługujących poszczególne stanowiska na statku handlowym, usunąć wadliwość urządzeń pomocniczych w żegludze morskiej czy też poprawić konstrukcje statków handlowych. Zastosowanie sankcji dyscyplinującej w postaci pozbawienia kapitana statku lub jego pomocnika prawa wykonywania zawodu z uwagi na brak potrzebnych do wykonywania zawodu kwalifikacji lub rażącego niedbalstwa niewątpliwie sprzyjało osiągnięciu pozytywnych wyników w zakresie ograniczania szkodliwości zdarzeń prowadzących do wypadków morskich. Postępujące umaszynowanie statków oraz wzrost mocy prądotwórczej agregatów przy jednoczesnym stałym rozwoju żeglugi i transportu morskiego w niebezpiecznej powojennej rzeczywistości przyczynił się do reaktywowania w 1947 r. izb morskich funkcjonujących na podstawie międzywojennych regulacji prawnych. Problemy funkcjonowania tych organów w pierwszych latach Polski Ludowej obrazują wydane orzeczenia, które nie są na równym poziomie, co wprost świadczyło o brakach kadrowych: doświadczonych

fachowców i znawców polskiego oraz międzynarodowego prawa morskiego. W dotychczasowej literaturze przedmiotu omówiono przede wszystkim rozwiązania ustawowe uchwalone przez socjalistycznego ustawodawcę w 1961 r., co uzasadnia podjęcie tego tematu za pomocą metody historyczno-prawnej i komparatystycznej we wcześniejszym okresie.

### **The Naval Courts Activities in the Early Years of the People's Republic of Poland**

#### **ABSTRACT**

Tasks of maritime courts included taking evidence from a sea accident and its proper appraisal, taking account of all the facts and causes of the event. The communist authorities, the Ministry of Navigation and maritime offices in particular, used the information obtained from the proceedings or the trial as the basis for new ordinances or legislative acts designed to prevent further accidents at sea. It could be inferred from the decisions of maritime courts whether in order to increase security in sea navigation, more emphasis was to be placed on increasing the qualifications of the crew and maritime pilots, increasing the number of seamen filling specific posts on merchant vessels, removing the defectiveness of ancillary equipment in maritime navigation, or improving the design of merchant vessels. The application of a disciplinary sanction – i.e. depriving the ship's captain or his assistant of the right to practice their profession on the grounds that they did not have the necessary qualifications or by gross negligence – no doubt favoured positive outcomes in terms of reducing the detrimental effect of incidents leading to sea accidents. The growing use of machinery on ships and the increasing capacity of power generators, along with the steady development of maritime navigation and transport in the perilous post-war reality, contributed to reactivation of maritime courts in 1947 based on the interwar regulations. Procedural problems inherent in the operation of those bodies in the first years of Polish People's Republic are illustrated by the fact that the issued rulings were of varying quality, which clearly showed a dearth of experienced staff and experts in Polish and international maritime law. Contemporary scholars are mainly discussing the statutory instruments enacted by the socialist legislator in 1961, which makes it worthwhile to explore the earlier period using the historical-legal and the comparative method.

**Słowa kluczowe:** administracja morska, protest morski, urząd morski, sądownictwo morskie, zderzenie statków, izby morskie

**Key words:** marine administration, sea protest, marine office, admiralty jurisdiction, collision of vessels, Maritime Chambers



## Wprowadzenie

W 1918 r. wraz z odzyskaniem niepodległości Polska uzyskała dostęp do morza, co usankcjonował Traktat Wersalski z 1919 r.<sup>1</sup> Powyższe uświadomiło środowisku prawniczemu potrzebę stworzenia polskiego prawa morskiego dostosowanego do potrzeb ustrojowo-prawnych międzywojennej Polski. Brak własnych aktów normatywnych, które mogłyby zastąpić kodeksy pozaborcze skutkowało przyjęciem zasady ciągłości prawa<sup>2</sup>. Na mocy ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. O zarządzie byłej dzielnicy pruskiej<sup>3</sup> przepisy niemieckiego prawa morskiego zostały recypowane do ustawodawstwa II Rzeczypospolitej i w większości nie zostały one zmienione, ani uchylone przez cały okres międzywojenny<sup>4</sup>. Jednak warto dodać, że poniemiecka ustawa w przedmiocie

<sup>1</sup> Zob. Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi z Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. (Dz.U. 1920 nr 35, poz. 200). Por. Archiwum Akt Nowych, Delegacja Polska na Konferencję Pokojową w Paryżu, sygn. 135, k. 3-31 [dalej: AAN]. Zob. też J. Dworas-Kulik, *Rzeczowe zabezpieczenie wiarytelności morskich w międzywojennej Polsce*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, R. 28, nr 3, s. 35; eadem, *Przywilej morski w Polsce w okresie międzywojennym na tle porównawczym*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa KUL” 2018, R. 13, nr 2, s. 66; J. Młynarczyk, *Ze studiów nad historią polskiego prawa morskiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu” 2012, R. 19, nr 3, s. 16-17; E. Montalbetti, *Ubezpieczenia morskie*, Warszawa 1948, s. 3. Por. Z. Machaliński, *Sprawy morskie Polski – Kazimierz Porębski*, Gdynia 1996, s. 5-10; A. Makowski, *Problemy polityki morskiej państwa polskiego 1918–2006*, [w:] *Marynarka Polska (1918–2008)*, red. J.K. Sawicki, t. 1, Gdynia 2009, s. 110-111.

<sup>2</sup> Dnia 14 grudnia 1918 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Prawa Morskiego działającej przy Towarzystwie Prawniczym w Warszawie. Prace Komisji pod przewodnictwem Jana Jakuba Litauera trwały do 12 czerwca 1919 r. Potem zostały przerwane z uwagi na sytuację polityczną w Polsce i ryzyko utraty niepodległości. Ponowne prace nad unifikacją Kodeksu morskiego i rzeczowego rozpoczęły się w 1932 r. Dnia 1 grudnia 1934 utworzono Polskie Stowarzyszenie Prawa Morskiego, do którego celów należało m.in. współpraca przy tworzeniu polskiego kodeksu morskiego. Wybuch II wojny światowej uniemożliwił zakończenie prac nad kodyfikacją Kodeksu morskiego. Zob. *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział Ogólny*, t. 1, z. 16, Warszawa 1934, s. 7-8; *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział Ogólny*, t. 1, z. 17, Warszawa 1937, s. 20-23. Więcej na ten temat: J. Sułkowski, *Prace nad kodeksem morskim i rzeczowym w okresie międzywojennym*, „Technika i Gospodarka Morska” 1962, R. 1, nr 2, s. 53-54; K. Zaorski, *Udział Bronisława Helczyńskiego w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, t. 17, nr 1, s. 309-344; T. Bierowski, *Polskie Stowarzyszenie Prawa Morskiego*, „Głos Sądownictwa” 1936, R. 8, nr 11, s. 892-894. Zob. też S. Matysik, *Podręcznik prawa morskiego*, wyd. 2, Warszawa 1963, s. 29-30; A. Majewski, *Prawo morskie*, Gdynia – Tczew 1930, s. 4-5; J. Młynarczyk, op. cit., s. 16-17; K. Kruczałak, *Morskie prawo handlowe. Zagadnienia wybrane*, Gdańsk – Szczecin 1992, s. 4-5; J. Dworas-Kulik, *Międzynarodowe konwencje dotyczące bezpieczeństwa życia na morzu a morskie ustawodawstwo międzywojennej Polski*, w druku.

<sup>3</sup> Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 64, poz. 385. Zob. S. Matysik, op. cit., s. 29-30; A. Majewski, op. cit., s. 4-5; J. Młynarczyk, op. cit., s. 16-17; K. Kruczałak, op. cit., s. 4-5.

<sup>4</sup> Ustawodawstwo morskie tworzyła IV księga niemieckiego Kodeksu handlowego z dnia 10 maja 1897 r. wraz z uzupełnieniami i zmianami wprowadzonymi przez ustawy z dnia: 2 czerwca 1902 r., 12 maja 1904, 30 maja 1908 i 7 stycznia 1913 r. (Zob. Niemiecki Kodeks handlowy z dnia 10 maja 1897, z uwzględnieniem ustaw uzupełniających, oprac. T. Zborowski, Poznań 1912; *Zbiór ustaw ziem zachodnich*, Tom XVIII. *Handlowe i prywatne prawo morskie obowiązujące w Polsce oraz Przepisy*

dochodzeń w sprawach wypadków morskich z 27 lipca 1877 r. na podstawie której utworzono kilkanaście izb morskich, w tym na naszym wybrzeżu, nie znalazła w okresie międzywojennym praktycznego zastosowania. Powyższe wynikało z braku powołania niemieckiego odpowiednika do prowadzenia dochodzeń w sprawach wypadków morskich. Sprawy wypadków i awarii miały rozstrzygać urzędy marynarki handlowej w Wejherowie i Gdańsku<sup>5</sup>. Dopiero polska ustawa z dnia 18 marca 1925 r. o izbach morskich, (Dz.U. 1925, Nr 36, poz. 243) [dalej: u.i.m.] faktycznie stworzyła podstawy sądownictwa morskiego i administracji morskiej w II Rzeczypospolitej<sup>6</sup>. Choć formalnie uchylała ona

*o polskich statkach handlowych*, Poznań 1925. Zob. też *Polskie przepisy morskie*, oprac. Z. Toczyski, Warszawa 1933), art. 1259–1272 niemieckiego kodeksu cywilnego (Zob. *Niemiecki kodeks cywilny wraz z ustawą wprowadzącą*, cz. II, przeł. K. Gerschel, H. Damm, Bydgoszcz 1922) oraz m.in. przepisy regulujące bezpieczeństwo żeglugi morskiej, jak np. ustawa z dnia 5 lutego 1906 r. o drogach morskich, (Dz.U. Rzeszy, s. 120), ustawa o rozbitkach morskich z dnia 17 maja 1874 r., (Dz.U. Rzeszy, s. 75) czy ustawa o służbie marynarza z dnia 2 czerwca 1902 r., (Dz.U. Rzeszy, s. 175), która została zmieniona ustawą z dnia 17 marca 1933 r. o zmianie ustawy z dnia 2 czerwca 1902 r. o służbie marynarza, Dz.U. 1933 nr 22, poz. 164. Por. Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, Zespół: Das Deutsche Wasserrecht im Allgemeinen, sygn. 1/9247. Zob. też W. Sowiński, *Prawo handlowe morskie w zarysie*, Lwów 1935; Idem, *Rzut oka na prawo morskie*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1925, R. 2, nr 1, s. 10; L. Litwiński, *Handel morski w praktyce: zwięzły podręcznik opatrzony morskim słownikiem handlowym polsko-angielsko-francusko-niemieckim w oprac. Członków Sekcji Studium Morskiego przy Kole Studentów Polaków w Antwerpii*, Tczew 1928.

5 Dz.U. Rzeszy, s. 549. Genezy wydania ustawy z 1877 r. należy upatrywać w protestach ludności niemieckiej po głośnej katastrofie statku „Deutschland” z 1875 r. Niemcy z uwagi na brak własnych organów orzekających w sprawach wypadków morskich zgadzały się na rozpatrywanie spraw przez specjalne organy brytyjskie. Jednak organy te (tj. sądy bądź notariusze) nie sprawdzały prawdziwości zapisów w protestach morskich składanych przez kapitana, oficera lub dalszych członków załogi, ani kompletności złożonych w nich wyjaśnień. Ograniczano się jedynie do formalnego przyjęcia protestu morskiego wraz z przedłożonym dziennikiem oraz stwierdzeniem pod przysięgą albo po złożeniu przyrzeczenia o prawdziwości zapisów. Marynarze wskazywali, iż tego rodzaju praktyka umożliwiała ukrywanie błędów i sprzyjała, jak to określali, „zaciemnianiu” sytuacji. Zob. Archiwum Państwowe w Gdańsku, Zespół: Seeamt Danzig, sygn. 281/1 [dalej APG]. Izba Morska w Gdańsku rozpoczęła działalność z dniem 1 stycznia 1878 r. W okresie międzywojennym obejmowała swym zasięgiem wybrzeże należące do Wolnego Miasta Gdańska. Odwołania od orzeczeń izby przyjmowała Wyższa Izba Morska w Gdańsku (zob. APG 281/4-5). Por. Z. Koszewski, *Nowa ustawa o izbach morskich*, „Technika i Gospodarka Morska” 1957, R. 7, nr 10, s. 75; W. Speichert, *Izby Morskie*, „Głos Sądownictwa” 1936, R. 8, nr 11, s. 851-852; E. Jabłoński, *Izby morskie: zadania – organizacja – postępowanie*, Gdańsk 1975, s. 20-24.

6 W okresie II Rzeczypospolitej uchwalono szereg aktów o charakterze administracyjnym, które usprawniały prace i rozwój administracji morskiej. Miały też na celu zacieśnienie więzi z wybrzeżem. W odniesieniu do izb morskich należy wskazać przede wszystkim na nowelizację ustawy o izbach morskich z 1925 r., tj. ustawę z dnia 21 lutego 1930 r. o zmianie ustawy z dnia 18 marca 1925 r. o izbach morskich, (Dz.U. 1930, nr 17, poz. 126); ustawę z dnia 15 lutego 1933 r. w sprawie częściowej zmiany ustawy z dnia 18 marca 1925 r. o izbach morskich, (Dz.U. 1933 nr 18, poz. 117); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 października 1930 r. o częściowej zmianie ustawy z dnia 18 marca 1925 o izbach morskich, (Dz.U. 1930 nr 76, poz. 600) oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działaniach administracji państwowej, (Dz.U. 1934 nr 110, poz. 976).

ustawodawstwo pruskie w przedmiotowym zakresie, w rzeczywistości przepisy polskiej ustawy kontynuowały z niewielkimi zmianami rozwiązania pruskie, bowiem międzywojenny ustawodawca przejął z pewnymi tylko zmianami postanowienia ustawy z 1877 r.<sup>7</sup>

W latach 1939-1945 Pomorze zostało wcielone do Rzeszy Niemieckiej. Zgodnie z dekretem Hitlera z 1939 r. regulacje, które nie były sprzeczne z prawem niemieckim obowiązywały nadal. Również ustawodawstwo morskie legalnych władz emigracyjnych Rzeczypospolitej Polskiej z okresu II wojny światowej nie odnosiło się do izb morskich, pozostawiając je w niezmienionym kształcie<sup>8</sup>. W pierwszych latach Polski Ludowej przywrócono stan prawny z okresu Polski przedwrześniowej. Prawo morskie zostało ujednoczone na całym wybrzeżu na mocy art. 3 dekretu z 30 marca 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego<sup>9</sup> oraz art. 4 dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych<sup>10</sup>.

Powyższe akty prawne nie zmieniały zadań i celów izb morskich. W 1930 r. przeniesiono siedzibę Izby Morskiej z Wejherowa do Gdyni, gdzie ustanowiono też Odwoławczą Izbę Morską przy Sądzie Okręgowym w Gdyni. Ostatnia reforma dotyczyła przekazania pewnych uprawnień Ministerstwa Przemysłu i Handlu na rzecz Urzędu Morskiego w Gdyni oraz Urzędu Marynarki Handlowej w Gdańsku (zob. art. 85 ust. 1-6 rozporządzenia z 1934 r. oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz marynarki handlowej (Dz.U. 1928 nr 28, poz. 366). Szerzej zob. E. Jabłoński, op. cit., s. 24-31.

7 W II Rzeczypospolitej powołano dwuinstancyjne izby morskie przy funkcjonujących sądach powszechnych, o czym zdecydowały przesłanki ekonomiczno-organizacyjne. Zadaniem izb morskich było prowadzenie dochodzeń i wydawanie orzeczeń w sprawach wypadków morskich statków handlowych (art. 1 u.i.m.). W postępowaniu przed izbami morskimi miały zastosowanie przepisy postępowania karnego (art. 17 u.i.m.). Izby morskie zostały zaliczone do organów administracji morskiej (zob. art. 84-85 cyt. Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej (Dz.U. 1934 nr 110, poz. 976). Ich działalność w okresie międzywojennym była stosunkowo niewielka. Cechowała się też brakiem wypracowanych metod prowadzenia dochodzeń i niewystarczająco dokładnym przesłuchaniem świadków wypadku, a w konsekwencji orzekaniem na podstawie niepełnego materiału dowodowego. Warto też dodać, iż izby morskie były pozbawione prawa nakładania grzywny za niestawiennictwo świadków. Takie uprawnienia miał jedynie sąd. Por. Orzeczenie Izby Morskiej przy Sądzie Grodzkim w Gdyni, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1932, R. 9, nr 7-8, s. 16-17. Zob. też E. Z-Cz., *Organizacja Urzędów Marynarki Handlowej i portów, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej”* 1926, R. 3, nr 11, s. 3; W. Speichert, op. cit., s. 852-856. Zob. też J.I. Parczewski, *Historia rozwoju sądownictwa w Gdyni i na polskim wybrzeżu*, „Głos Sądownictwa” 1936, R. 8, nr 11, s. 826-833; W. Kiedrowski, *Sądownictwo handlowe*, „Głos Sądownictwa” 1936, R. 8, nr 11, s. 882-885.

8 Szerzej zob. E. Jabłoński, op. cit., s. 32-35. W okresie okupacji hitlerowskiej izby morskie zaprzestały wykonywać swoje funkcje. Wszystkie sprawy związane z przeprowadzaniem dochodzeń i wydawaniem orzeczeń w sprawach wypadków morskich w praktyce przejął Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Londynie. Warto też dodać, iż w czasie okupacji port gdyni znalazł się w obszarze właściwości Izby Morskiej w Gdańsku. Instancją odwoławczą od 1 stycznia 1940 r. dla orzeczeń tej izby była Wyższa Izba Morska Rzeszy w Hamburgu (niem. *Reichsoberseeamt Hamburg*).

9 Dz.U. 1945 nr 11, poz. 57.

10 Dz.U. 1945 nr 51, poz. 295. Przepisy dekretu rozciągały na terenie Ziemi Odzyskanych regulacje prawne, które obowiązywały w rejonie Sądu Okręgowego w Poznaniu. Zob. J. Młynarczyk, op. cit., 20-21; S. Matysik, op. cit., s. 35.

Przepisy dekretów rozciągały na terenie Ziemi Odzyskanych regulacje prawne, które obowiązywały w rejonie Sądu Okręgowego w Poznaniu. Ponadto władze ludowe uchylły ustawodawstwo byłego Wolnego Miasta Gdańska oraz byłej Rzeszy Niemieckiej, w konsekwencji przywracając na obszarze województwa gdańskiego przepisy sprzed 1 września 1939 r.<sup>11</sup> Międzywojenne regulacje dotyczące izb morskich obowiązywały aż do wejścia w życie polskiego kodeksu morskiego z 1961 r.<sup>12</sup> oraz ustawy o izbach morskich<sup>13</sup> uchwalonej w tym samym roku. Zatem stan prawny z okresu międzywojennego pomimo zmian ustrojowych, politycznych i gospodarczych, a także postępu żegluga, modyfikacji strukturalnych i sposobu pracy na statkach utrzymywał się aż do 1961 r.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Ustawa o izbach morskich z 1925 r. utworzyła Izbę Morską w Gdańsku przy Urzędzie Marynarki Handlowej w Gdańsku. Izba ta wobec sprzeciwu Senatu Wolnego Miasta Gdańska, który nie został rozstrzygnięty przez Wysokiego Komisarza Ligi Narodów nie podjęła działalności w okresie międzywojennym. Działała tam niemiecka Izba Morska w Gdańsku, która kolegialnie rozpatrywała okoliczności, przebieg oraz ustalała winnych awarii i katastrof statków morskich. Badała kolizje niemieckich statków handlowych oraz prowadziła postępowanie w sprawie wypadków morskich, które zdarzyły się na wybrzeżu należącym do Wolnego Miasta Gdańska. Wydawała również decyzje w sprawie utraty kwalifikacji zawodowych marynarzy odpowiedzialnych za spowodowanie katastrofy. Zob. APG 281/2-3. Szerzej zob. E. Jabłoński, op. cit., s. 28-31. Zob. też J. Wójcicki, *Dzieje Polski nad Bałtykiem*, Warszawa 1972, s. 314-318; J. Stępowski, *10 II 1920*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1936, R. 12, nr 2, s. 2-3; T.E. *Niedopuszczalne praktyki Gdańska*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1932, R. 9, nr 6, s. 3-4; Idem, *Groźna sytuacja w Gdańsku*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1932, R. 9, nr 7-8, s. 3; N.N. *Nadzieja na nowy okres w Gdańsku*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1932, R. 9, nr 11, s. 1-2; H. Tetzlaff, *Gdańsk i dostęp Polski do morza*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1930, R. 6, nr 6, s. 1-3; W.R. „*Pokojuje*” *podjazdy*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1930, R. 7, nr 8, s. 1-2; S. Wachowiak, *Pierwsze poczynania Polski nad morzem*, [w:] *XV lat polskiej pracy na morzu*, red. A. Majewski, Gdynia 1935, s. 43-46; J. Dworas-Kulik, *Budowa portu w Gdyni jako gwarancja niezależności odrodzonej Polski*, [w:] *Logos i ethos w polityce. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Wójcicka*, red. A. Łukasik-Turcka, K. Słowiński, Lublin 2020, s. 145-154.

<sup>12</sup> Zob. Ustawa z dnia 1 grudnia 1961 r. Kodeks morski (Dz.U. 1961 nr 58, poz. 318). Na mocy art. II §§ 1-2 utraciły moc przepisy ponemieckie oraz część przepisów uchwalonych przez ustawodawcę polskiego z okresu międzywojennego. Por. AAN, Zespół: Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 285/9818. Szerzej zob. S. Matysik, *Podręcznik*, s. 300-317; Idem, *Pierwsza polska kodyfikacja prawa morskiego*, „Państwo i Prawo” 1962, R. 17, z. 3, s. 397-409; J. Łopuski, *Prawo morskie dla oficerów marynarki handlowej i rybołówstwa*, Gdynia 1965, s. 340-353; W. Popiela, *Ubezpieczenia i wypadki morskie*, Szczecin 1980, s. 15-237.

<sup>13</sup> Zob. ustawa z dnia 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich (Dz.U. 1961 nr 58, poz. 320) [dalej: i.m.]. Por. AAN, Zespół: Ministerstwo Żegluga. Departament Prawno-Administracyjny Wydział Administracji Morskiej, sygn. 51/26, k. 661-770. Szerzej zob. E. Jabłoński, op. cit., s. 41-46. Por. C. Łuczywek, *Izby Morskie*, [w:] *Lexykon prawa morskiego. 100 podstawowych pojęć*, red. D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, Warszawa 2013, s. 208-214; M.H. Koziński, *Odpowiedzialność zawodowa marynarzy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Morskiej w Gdyni” 2014, t. 87, s. 76-89; Idem, *Projekt ustawy o sądach morskich*, „Prawo morskie” 2008, t. 24, s. 229-262; Idem, *Koncepcja administracyjna rozwiązania problemu izb morskich*, „Prawo Morskie” 2011, t. 27, s. 375-395.

<sup>14</sup> AAN, Zespół: Ministerstwo Żegluga. Departament Portów. Nowelizacja ustawy o izbach morskich, sygn. 518. W 1948 r. Zjednoczeni Maklerzy Ubezpieczeń Morskich przedstawili swoje uwagi w odniesieniu do projektowanych zmian w zakresie izb morskich. Uwagi w zakresie zmian przesłał

## 1. Pojęcie, zadania i właściwość izb morskich w latach 1947–1961

Po wojnie izby morskie zostały reaktywowane w 1947 r. jako następstwo powołania i rozszerzenia organów administracji morskiej na wybrzeżu<sup>15</sup>. Do 1949 r. istniała jedna Izba Morska, działająca przy Sądzie Grodzkim w Gdyni i Odwoławcza Izba Morska przy Sądzie Okręgowym w Gdyni, orzekająca w II instancji. Nowelizacja ustawy z 1925 r. dokonana w 1949 r. utworzyła drugą Izbę Morską przy Sądzie Grodzkim w Szczecinie<sup>16</sup>. Działa ona na takich samych

---

również Urząd Morski w Szczecinie w piśmie oznaczonym sygn. UM.Pr.1/07/260/4089/48, gdzie wskazał potrzebę gruntownej nowelizacji m.in. z uwagi na duże luki prawne w ustawodawstwie międzywojennym oraz Główny Urząd Morski w piśmie oznaczonym sygn. FP.2-10/837. W styczniu 1950 r. opracowano tezy dotyczące kierunku zmian ustroju i procedury izb morskich, które stanowiły materiał do przygotowania projektu nowej ustawy o izbach morskich przez Ministerstwo Żeglugi. Zob. AAN, Zespół: Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 285/7053, k. 97-153. Por. AAN 285/9818, k. 596-613 oraz k. 658-662, tj. pismo oznaczone sygn. U.III.623/52/61. Por. E. Jabłoński, op. cit., s.43-45; Z. Koszewski, J. Łopuski, *O sąd morski w Polsce*, „Technika i Gospodarka Morska” 1956, nr 10, s. 261-264.

<sup>15</sup> Zob. AAN 285/7053. W 1946 r. Prezes Sądu Okręgowego w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa Sądu Apelacyjnego w Gdańsku podnosili konieczność utworzenia Izby Morskiej przy Sądzie Grodzkim w Gdańsku, a po odpowiednim nowelizowaniu obowiązujących przepisów Izbę Morską przy Urzędzie Marynarki Handlowej w Gdańsku. W konsekwencji Ministerstwo Sprawiedliwości poprosiło Ministerstwo Żeglugi i Handlu o opinię w sprawie utworzenia Izb Morskich przy Sądach Grodzkich w Gdańsku i Szczecinie. Ministerstwo Żeglugi i Handlu w piśmie z dnia 20 grudnia 1946 r. odpowiedziało, iż przepisy przedwojenne o izbach morskich nie zawierały postanowień, które dla obecnego ustroju społeczno-gospodarczego i nowych granic morskich państwa polskiego wymagały doraźnej nowelizacji. Uznano je za wystarczające w okresie przejściowym, czyli do czasu nowelizowania przepisów i uregulowania formalnie nowej organizacji władz morskich, do reaktywowania izb morskich. Dodatkowo w 1947 r. Ministerstwo Żeglugi i Handlu wskazywało w piśmie oznaczonym sygn. L.dz.G.I.Pi z/6-02/3279/47, że ustanowienie Izby Morskiej w Szczecinie było niemożliwe ze względu na brak kwalifikowanych ławników – kapitanów żeglugi wielkiej. Przy Sądzie Grodzkim w Szczecinie miał powstać Rejestr Okrętowy. Z dokumentów archiwalnych również wynika, iż w grudniu 1947 r. Zarząd Główny Dyrekcji Ubezpieczeń Transportów wysłał do Ministerstwa Sprawiedliwości pismo z prośbą o jak najszybsze uruchomienie Izb Morskich na wybrzeżu z uwagi na rosnącą w szybkim tempie ilość wypadków morskich oraz powołanie Izby Morskiej w Gdyni.

<sup>16</sup> Zgodnie z pismem skierowanym do Ministerstwa Żeglugi z dnia 15 kwietnia 1947 r., sygn. UM.Pr.1/07/201/2648/47 Urząd Morski przesłał projekt dekretu o zmianie ustawy o izbach morskich z 1925 r. wraz z projektem rozporządzenia wykonawczego i uzasadnieniami projektów. Urząd wskazał, iż obecna ustawa jest przestarzała i nie odpowiada nowym tendencjom projektowym, stąd wymaga nowelizacji. Jednocześnie podniósł w piśmie, iż mimo niedostatecznej ilości oficerów marynarki handlowej o odpowiednich kwalifikacjach uruchomienie Izby Morskiej w Szczecinie było sprawą niecierpiącą zwłoki (zob. AAN, Zespół: Ministerstwo Żeglugi. Departament Portów. Wydział Administracji Morskiej, sygn. 530). Zob. też ustawa z dnia 1 lipca 1949 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 18 marca 1925 r. o izbach morskich (Dz.U. 1949 nr 41, poz. 295). Szerzej zob. E. Jabłoński, op. cit., s. 36-37; T. Bierowski, *Konieczność natychmiastowego uruchomienia izb morskich w portach polskich*, „Morski Przegląd Gospodarczy” 1946, nr 2, s. 6; M. Piekarski, *O usprawnienie specjalnego orzecznictwa morskiego*, „Morski Przegląd Gospodarczy” 1948, nr 9, s. 4. Por. S. Borowicz, T. Łodykowski, J. Żurek, *Polska flota transportowa w latach 1918–1981*, Gdańsk 1988, s. 54-109; J.K. Sawicki, *Odrodzenie żeglugi morskiej w Polsce 1945–1947*, Gdańsk 1988; Idem,



zasadach, jak Izba Morska w Gdyni, stąd instancją odwoławczą dla teje izby również była Odwoławcza Izba Morska w Gdyni. Konieczność powstania nowej izby morskiej wynikała z podwojenia się liczby zgłoszeń wypadków morskich w 1948 r. Niewątpliwie rozwój oraz rozbudowa floty handlowej w Polsce i na świecie, a także pływanie drogami morskimi w niebezpiecznych warunkach powojennych (ryzyko wplynięcia na minę)<sup>17</sup> sprzyjało wzrostowi ryzyka w żegludze morskiej i w konsekwencji stałemu zwiększaniu się ilości wypadków morskich rozpatrywanych przez izby morskie<sup>18</sup>. Po 1961 r. Izby Morskie działały przy Sądach Wojewódzkich w Gdańsku z siedzibą w Gdyni i Szczecinie, co podnosiło ich rangę. W II instancji orzekała Odwoławcza Izba Morska przy Sądzie Wojewódzkim w Gdańsku z siedzibą w Gdyni<sup>19</sup>.

Izby morskie zostały powołane w Polsce dla orzekania o przyczynach wypadków morskich, czego wymagała konwencja SOLAS<sup>20</sup>. Miały zatem donieść

---

*Powstanie władz morskich w Rzeczypospolitej Polskiej (styczeń – lipiec 1945)*, „Nautologia” 1983, nr 3, s. 3-21; R. Techman, *Koncepcje form administracji portów morskich w latach 1945-1947*, „Nautologia” 1986, nr 2, s. 12; Idem, *Terenowa administracja morska w Polsce w latach 1918-2008. Zarys prawno-organizacyjny*, [w:] *Marynarka Polska (1918-2008)*, red. J.K. Sawicki, t. 1, Gdynia 2009, s. 402-426; Idem, *Powstanie i działalność Szczecińskiego Urzędu Morskiego w latach 1945-1955*, [w:] *50 lat Urzędu Morskiego w Szczecinie*, red. E. Krzysztoporska, G. Leśniewski, P. Maruszewska, P. Zaremba, Szczecin 1997, s. 12-43.

<sup>17</sup> Z orzeczenia Izby Morskiej w Gdyni w sprawie zderzenia statków w odległości około 4,5 Mm na NW od latarniowca *Falsterborev* wynikało, iż oba statki płynęły po złej stronie toru wodnego, we mgle bez stosowania sygnałów ostrzegawczych podczas manewrów. Wadliwa nawigacja kapitanów obu statków, tj. brak zachowania przepisów międzynarodowych dotyczących drogi morskiej doprowadziła do zderzenia statków. Izba Morska w ocenie stanu faktycznego uwzględniła szczególne warunki nawigacyjne, ponieważ statki płynęły po rozminowanym kanale, którego granice stanowiły zapory w postaci min morskich (zob. *Orzecznictwo Izby Morskiej zebrał i opracował Z. Koszewski sędzia Sądu Powiatowego i Przewodniczący Izby Morskiej*, Gdańsk 1951, s. 3-18 [dalej: OIM]). Zob. też OIM, s. 239-247. Przyczyną zatonięcia statku było zejście z oczyszczonego z min toru wodnego. Wskutek wadliwej nawigacji kapitana statek natknął się na minę nieznanego typu. Delegat Ministra Żeglugi wniósł o odebranie kapitanowi prawa dowodzenia statkiem przez rok, ale Izba Morska uznała w danej sytuacji sankcję za zbyt surową.

<sup>18</sup> Zob. AAN, 285/7053.

<sup>19</sup> Zob. art. 6 i.m. Okres reaktywowania izb morskich wiązał się z trudnościami organizacyjnymi. Początkowo szczególnym problemem był brak należycie wykwalifikowanych kadr oficerów i doświadczonych w orzekaniu w sprawach wypadków morskich sędziów. Przepisy międzywojenne były interpretowane zgodnie z rzeczywistymi warunkami, w których ówczesnie rozwijała się nowa Polska Marynarka Handlowa, co do czasu ugruntowania się praktyki orzeczniczej socjalistycznych izb morskich stwarzało dodatkowe trudności podczas wyrokowania. Powyższe przekładało się na nierówny poziom orzeczeń izb morskich w pierwszych latach Polski Ludowej. Por. Z. Koszewski, op. cit., s. 75.

<sup>20</sup> Zob. Oświadczenie Rządowe z dnia 3 września 1934 r. w sprawie przystąpienia Polski i innych krajów do międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (Dz.U. 1934 nr 88, poz. 815). Zob. też Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 27 sierpnia 1935 r. o sprostowaniu błędu w tekście międzynarodowej konwencji z dnia 31 maja 1929 r. o bezpieczeństwie życia na morzu (Dz.U. 1935 nr 73, poz. 462). Kolejne konwencje SOLAS z 1948 r. i 1960 r. również zostały ratyfikowane przez władze ludowe (zob. Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na

znaczenie dla bezpieczeństwa żeglugi. Były samodzielny, kolegialny organ państwowy, który zorganizowano na wzór sądów powszechnych. Zaliczono je do organów quasi-sądowych realizujących cele o charakterze administracyjnym. Stanowiły szczególny organ władzy państwowej, realizujący zadania w zakresie przeprowadzenia dochodzeń i wydawania orzeczeń o przyczynach wypadków morskich statków handlowych w odniesieniu do polskich statków handlowych bez względu na miejsce wypadku. W odniesieniu do obcych statków dochodzenie mogło zarządzić Ministerstwo Przemysłu i Handlu lub jeśli wypadek zdarzył się na wodach podlegających jurysdykcji polskiej, a po 1961 r. dodatkowo też na wniosek armatora lub kapitana statku obcego<sup>21</sup>. Na gruncie międzywojennej ustawy o izbach morskich do właściwości izb należało ustalenie rzeczywistego przebiegu wypadku morskiego i jego przyczyn oraz towarzyszących mu okoliczności, po 1961 r. w zakresie ich zadań znalazło się także prowadzenie rejestru okrętowego<sup>22</sup>, przyjmowanie protestów morskich, kondemnacja statków oraz podział wynagrodzenia za ratownictwo morskie. Dalszym zadaniem izb morskich było pozbawienie kapitana statku lub jego pomocnika prawa wykonywania zawodu w tych przypadkach, w których dochodzenie wykazało, że wypadek lub jego następstwa wywołane zostały brakiem potrzebnych do wykonywania zawodu kwalifikacji lub w efekcie rażącego zaniedbania<sup>23</sup>.

---

morzu, podpisana w Londynie dnia 10 czerwca 1948 r. (Dz.U. 1956 nr 14, poz. 69) oraz Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, sporządzona w Londynie dnia 17 czerwca 1960 r. (Dz.U. 1966 nr 52, poz. 315).

<sup>21</sup> Zob. art. 2 u.i.m. Por. art. 2 i.m.

<sup>22</sup> Zob. art. 4 ust. 1-4 u.i.m. Por. art. 1 ust. 1 i.m. Warto dodać, iż izby morskie rozpatrywały sprawy rejestrowe jednoosobowo na posiedzeniu niejawnym, w oparciu o przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym i przepisy o księgach wieczystych oraz kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Izby wydawały postanowienia, na które służyło zażalenie do Odwoławczej Izby Morskiej. Po uprawomocnieniu się postanowienia nie przysługiwała rewizja nadzwyczajna. Zob. też AAN 285/9818, k. 613. Por. Z. Koszewski, *op. cit.*, s. 77; E. Jabłoński, *op. cit.*, s. 60-62.

<sup>23</sup> Por. OIM, s. 89-97. W związku z wadliwą nawigacją i błędnymi manewrami kapitan – szyper I klasy został orzeczeniem Izby Morskiej w Gdańsku pozbawiony prawa wykonywania zawodu kapitana statku pasażerskiego. W ocenie stanu faktycznego wskazano, iż kapitan nie znał aktualnych przepisów dotyczących poruszania się po Kanale Południowym portu Gdynia, w konsekwencji statek pasażerski wszedł na zajęty tor wodny i nie zachował ostrożności podczas przejścia wąskim torem wodnym. Dodatkowo poruszał się z niedopuszczalną, zbyt dużą prędkością oraz naruszył przepisy prawa drogi morskiej. Izba uznała zachowanie kapitana za lekkomyślne i narażające życie pasażerów statku na niebezpieczeństwo, co dyskwalifikowało go jako kierownika statku pasażerskiego. W tym zakresie podzieliła wniosek i pogląd Delegata Ministra Żeglugi o braku należytych zdolności do wykonywania zawodu. Zob. też OIM, s. 102-109. Izba Morska w Gdyni pozbawiła porucznika żeglugi małej prawa wykonywania zawodu kapitana statku. W związku ze zderzeniem statków w Zatoce Gdańskiej i zatonięciem statku pasażerskiego zginęło 11 osób spośród pasażerów i załogi. Izba uznała, iż kapitan zaniedbał podstawowe obowiązki każdego kierownika, bowiem zaniechał nakazanej obserwacji, nie zmniejszył szybkości wbrew nakazom wynikającym z prawa drogi morskiej i nie nadał sygnału zmiany kursu statku pasażerskiego, czym również naruszył zasady prawa drogi morskiej. Por. Z. Koszewski, *op. cit.*, s. 76.



Obowiązek wszczęcia dochodzenia dotyczył wypadku skutkującego śmiercią człowieka, zatonięciem statku<sup>24</sup> lub jego porzuceniem. Dochodzenie wszczynano również na podstawie zarządzenia Ministerstwa Przemysłu i Handlu. W pozostałych przypadkach, jak np. zderzenie statków lub uderzenie o nadbrzeże skutkujące jedynie uszkodzeniem statku, wejście na mieliznę<sup>25</sup>, pożary czy uszkodzenia urządzeń podwodnych wszczęcie dochodzenia zależało od uznania izby morskiej<sup>26</sup>. Dochodzenie miało na celu ustalenie wszystkich okoliczności wypadku, a w szczególności jego przyczyn i następstw. Wśród przyczyn kolizji lub awarii morskich najczęściej wskazywano na wadliwe zachowanie się kapitana albo jego pomocnika – oficera nawigacyjnego lub mechanicznego<sup>27</sup>, wady statku zmieniające jego zdatność żeglugową, jak np. specyficzne właściwości, braki i wady budowy, urządzeń, wyposażenia, załadowania lub obsadzenia go załogą<sup>28</sup>, a ponadto zły stan drogi wodnej, urządzeń pomocniczych służących bezpieczeństwu żeglugi, jak znaków nawigacyjnych map i kart morskich, lokacji oraz służby hydrograficznej, ostrzegawczej, informacyjnej, ratowniczej i pilotowej, a także błędy lub wina osób zarządzających tymi urządzeniami. Dodatkowo izba morska miała obowiązek ustalić czy zachowano przepisy mające na celu zapobieżenie zderzeniu się statków na morzu (tzw. międzynarodowe prawo drogi morskiej, którego regulacje zostały załączone do SOLAS), a także przepisów o zachowaniu się po zderzeniu. Pośród dobrych praktyk morskich wskazywano obowiązek asysty, udzielenia pomocy po zderzeniu, podania nazwy statku i portu macierzystego<sup>29</sup>. Dopiero, gdy zachowanie człowieka

<sup>24</sup> Zob. OIM, s. 259-264. Zgodnie z orzeczeniem Izby Morskiej przyczyną zatonięcia holownika oraz śmierci 11 z łącznie 13 członków załogi była siła wyższa, tj. sztorm o sile 9-10 wg skali Beauforta i wysoka fala, która pozbawiła statek zdolności manewrowej.

<sup>25</sup> Zob. OIM, s. 186-190. Por. OIM, s. 191-196; OIM, s. 196-202; OIM, s. 202-204. Z reguły Izba Morska w Gdyni zarzucała wadliwe manewrowanie kapitana statku, który widząc, że statek schodzi z toru wodnego lub znajduje się na torze w pobliżu mielizn polegał wyłącznie na błędnych radach pilota albo nie wykonał właściwego manewru, mimo bierności pilota. Izby zarzucały też zbyt rzadkie sondowanie we mgłę oraz zbyt dużą szybkość w pobliżu brzegu.

<sup>26</sup> Zob. art. 3 ust. 1-2 u.i.m. Por. art. 1 ust. 2 i.m.

<sup>27</sup> Por. OIM, s. 44-49. Przyczyną otarcia się statków w porcie Gdynia był przede wszystkim stan nietrzeźwości asystenta maszynowego, który samodzielnie podjął się prowadzenia manewrów wykonując je niepoprawnie i wbrew komendom z mostka. Asystent podczas służby pił alkohol, po czym stanął do pracy w stanie zupełnej nietrzeźwości, co Izba Morska w Gdyni uznała za jedno z najcięższych uchybień w służbie marynarza. Dodatkowo nie zawiadomił on o nieobecności starszego mechanika, którego niestawienie się do służby z góry przesądzało o niepowodzeniu rozpoczętych manewrów. Izba wskazała również zaniedbanie po stronie oficera służbowego, bowiem do jego obowiązków należało sprawdzenie obecności całej załogi, w tym maszynowej.

<sup>28</sup> Zob. OIM, s. 278-282. Przyczyną zatonięcia promu transportowego była nieszczelność drewnianego pokładu i wywołana tym niezdatności pontonu do żeglugi morskiej w danych warunkach atmosferycznych, tj. przy wietrze NE ponad 5 wg skali Beauforta.

<sup>29</sup> Zob. cyt. OIM, s. 3-18. W niniejszym orzeczeniu oprócz naruszenia zasad prawa drogi morskiej negatywnie oceniono zachowanie kapitanów obu statków po zderzeniu. Pierwszy ze statków nie udzielił pomocy drugiemu, natomiast ten drugi nie podał nazwy statku, portu macierzystego oraz

w związku przyczynowym z wypadkiem morskim zostało ocenione z punktu widzenia dobrej praktyki morskiej jako bez zarzutu, to można było uznać za przyczynę wypadku siłę wyższą<sup>30</sup>.

## 2. Ustrój izb morskich i postępowania w sprawach wypadków morskich w pierwszych latach Polski Ludowej

Początkowo Izby Morskie urzędowały kolegialnie w składzie przewodniczący i czterech ławników. Przewodniczącymi byli sędziowie państwowi wyznaczeni przez Ministra Sprawiedliwości<sup>31</sup>. Przynajmniej dwóch ławników musiało posiadać patent kapitana i praktykę morską w charakterze kapitanów na statkach żeglugi wielkiej. Dalsi ławnicy reprezentowali z reguły specjalność szczególnie przydatną dla oceny rozpoznawanego wypadku, co dotyczyło zwłaszcza mechaników. Zatwierdzoną przez Ministra Żeglugi listę ławników sporządzał na każdy rok Urząd Morski po porozumieniu się z odpowiednimi Związkami Zawodowymi i Dowództwem Marynarki Wojennej, które również wskazywało swoich kandydatów na ławników<sup>32</sup>. Ławnicy składali przyrzeczenie sumiennego wykonywania obowiązków. Poza ławnikami udział w pracy izby brał też Delegat Ministra Żeglugi, ustanowiony przy każdej izbie morskiej.

---

portu docelowego podróży morskiej. Podobnie było w sprawie zderzenia statków na rzece Skaldzie pomiędzy bojami nr 27 i 26, gdzie kapitan statku odpowiedzialnego za groźną w skutkach kolizję, mimo sygnałów wezwania pomocy przez drugi uderzony statek, jej nie udzielił. Nie podał też nazwy swojego statku, portu macierzystego i portu końcowego podróży morskiej, chociaż obowiązków w tym zakresie mógł dopełnić bez niebezpieczeństwa dla swojej załogi i statku (zob. OIM, s. 61-69). Por. E. Jabłoński, op. cit., s. 84-89.

<sup>30</sup> Por. OIM, s. 30-36. Zgodnie z orzeczeniem Izby Morskiej w Gdyni dotyczącym zderzenia statku z załadunkiem (500 ton wody słonej) z holownikiem w basenie Węglowym portu Gdynia przyczyną wypadku morskiego był porywisty wiatr SW o sile 6-7 wg skali Beauforta. Przy ocenie okoliczności wypadku wzięto pod uwagę trudne warunki nawigacyjne, które wymusiły poruszanie się statku z dużą szybkością w celu przeciwstawienia się dryfującej sile wiatru oraz paraliżowały próby uniknięcia kolizji. Manewry w porcie były wykonywane z tą samą prędkością, co w znacznym stopniu utrudniło, a momentami nawet uniemożliwiło współpracę statku z holownikiem. Zob. też OIM, s. 152-156. Przyczyną uderzenia o nabrzeże i uszkodzenia statku była siła wyższa w postaci silnego i porywistego wiatru WNW, który raptownie wzrósł do siły 6-7 wg skali Beauforta oraz zacięcie steru holownika zmuszonego do rzucenia holu (tj. zrzucenia cumy).

<sup>31</sup> Zob. art. 7 u.i.m. Por. art. 8 i.m. Podobnie, jak w okresie międzywojennym Przewodniczącym Izby Morskiej w Gdyni był wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Żeglugi sędzia Sądu Grodzkiego. Analogicznie było w Szczecinie. Przewodniczącym jako jedyni sędziowie prowadzący dochodzenia oraz przewodniczący rozprawom nie byli w stanie wydawać orzeczeń bez opóźnień. Stale rosnąca liczba spraw wypadków morskich zgłoszonych do izb morskich skutkowałą dużymi zaległościami uniemożliwiając bieżące ich rozpatrywanie. Sytuacja ta utrzymywała się aż do początku lat sześćdziesiątych.

<sup>32</sup> Art. 10-11 u.i.m. Niniejsze artykuły zawierają katalog wyłączeń, tzn. wskazują kto nie mógł sprawować funkcji ławnika oraz kto mógł odmówić sprawowania tej funkcji. Por. art. 12 ust. 1-3 i.m.

Delegat uczestniczył w postępowaniu izby jako rzecznik interesu publicznego w zakresie bezpieczeństwa żeglugi i ochrony mienia społecznego. W związku z tym służyło mu prawo stawiania wniosków izbie lub składania ich przewodniczącemu oraz prawo uczestniczenia w rozprawie izby i przeglądania akt<sup>33</sup>. Dodatkowo jedynie Delegat został uprawniony do stawiania wniosków o pozabawienie kapitana lub jego pomocników prawa wykonywania zawodu, a także odwoływania się od każdego orzeczenia izby. Delegaci Ministra ustanowieni przy izbach nie mieli skonkretyzowanych obowiązków. Izby Morskie podlegały nadzorowi Ministra Żeglugi, które wykonywał go w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości<sup>34</sup>.

Po 1961 r. izba morska składała się z przewodniczącego oraz jednego lub kilku wiceprzewodniczących, będących sędziami zawodowymi, a także z ławników posiadających wysokie kwalifikacje zawodowe. Rzecznikiem interesu publicznego był Delegat Kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej albo techniczny inspektor pracy<sup>35</sup>. Izby Morskie rozpatrywały sprawy wszczęte z urzędu albo na wniosek Delegata lub zainteresowanego. Skład orzekający w I instancji tworzył przewodniczący lub wiceprzewodniczący i dwóch ławników. Zaś w II instancji orzekał przewodniczący i czterech ławników<sup>36</sup>. W wypadkach skomplikowanych skład orzekający mógł zostać rozszerzony. Nowa ustawa o izbach morskich uregulowała sytuację prawną wszystkich pracowników izb morskich. Zapewniła też podstawy do określenia udziału przewodniczących izb w pracy sądów w celu utrzymania ciągłości pracy sędziów w orzecznictwie sądowym, a ponadto uregulowała zagadnienia płacowe, w tym stworzyła podstawy do wynagradzania ławników, inspektorów pracy i Delegata Ministra Żeglugi za ich udział w posiedzeniach izb morskich<sup>37</sup>. Zwierzchni nadzór nad izbami

33 Zob. art. 13 u.i.m. Por. 15 ust. 1-2 i.m. Por. cyt. OIM, s. 61-69. W niniejszej sprawie Delegat Ministra Żeglugi wniósł o orzeczenie, że przyczyną wypadku morskiego, w którym zginął młodszy marynarz, a pozostali członkowie załogi (starszy marynarz i młodszy marynarz) zostali w ciężki stanie wydobyli spod gruzów magazynu lewoburtowego, a kolejni dwaj (bosman i cieśla) doznali licznych obrażeń, była wyłącznie wadliwa nawigacja statku oznaczonego jako ss „Y”. Natomiast w sprawie wypadku w porcie i na redzie portu Gdynia, Delegat Ministra Żeglugi podniósł wniosek, aby Izba Morska w Gdyni orzekła, iż przyczyną awarii były ciężkie warunki atmosferyczne oraz stan morza na redzie i skrócona fala w porcie (zob. OIM, s. 70-72). W obu sprawach Izba Morska przychyliła się do wniosków Delegata. Szerzej zob. E. Jabłoński, op. cit., s. 92-94; Z. Koszewski, op. cit., s. 77.

34 Po 1961 r. rozgraniczono nieokreślony dotąd nadzór prowadzony przez Ministra Żeglugi i Ministra Sprawiedliwości (zob. art. 17 i.m. Por. AAN 285/9818, k. 614). Warto dodać, iż w myśl ust. 3 przytaczanego artykułu nadzór nie mógł wkraczać w zakres orzecznictwa izb morskich, dzięki czemu składom orzekającym w izbach morskich przyznany został przymiot niezawisłości. Izby samodzielnie rozstrzygały w zakresie wszelkich zagadnień pojawiających się w toku postępowania (zob. art. 34 i.m.). Por. E. Jabłoński, op. cit., s. 90-91.

35 Zob. art. 15 ust. 4-5 i.m. Por. AAN 285/9818, k. 616. Zob. też E. Jabłoński, op. cit., s. 95-97.

36 Zob. AAN 285/9818, k. 618-623. Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 1962 r. w sprawie ławników izb morskich, Dz.U. 1962, Nr 8, poz. 38. Szerzej zob. E. Jabłoński, op. cit., s. 64-66.

37 Zob. AAN 285/9818, k. 615. Por. art. 9-11 i.m. Zob. też E. Jabłoński, op. cit., s. 45, 66-68.

morskimi sprawował Minister Sprawiedliwości i Kierownik Urzędu Gospodarki Morskiej, a bezpośredni nadzór prezes właściwego sądu wojewódzkiego<sup>38</sup>.

Orzeczenia Izb Morskich miały głównie charakter deklaratoryjny, bowiem przepisy o organizacji i postępowaniu izb nie określały mocy prawnej wydawanych przez izby orzeczeń. Izby morskie nie posiadały uprawnień do wyrokowania w imieniu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, gdyż nie orzekały w imieniu państwa tylko w imieniu własnym. Ponadto izby nie mogły wskazywać naruszeń, zaniedbań czy postulatów dla innych instytucji, dlatego dość późno, ponieważ dopiero u schyłku lat sześćdziesiątych, Ministerstwo Żegluga dopatrzyło się potrzeby współpracy z izbamiorskimi i towarzystwami asekuracyjnymi „Warta” oraz „PZU” w zakresie przeprowadzenia przedsięwzięć prewencyjnych mających na celu walkę z awaryjnością statków handlowych<sup>39</sup>. Po 1961 r. izbom przyznano prawo nakładania grzywnien na armatorów, kapitanów oraz świadków za brak wypełnienia obowiązków nałożonych na nich ustawą<sup>40</sup>. Prawo stosowania sankcji przyznano izbomorskimi w stosunku do każdego członka załogi statku lub pilota również w związku z rażącym zaniedbaniem, które przyczyniło się do wypadku statku handlowego. Powyższe prawo przysługiwało izbom niezależnie od wniosków Delegata Ministra Żegluga (zob. art. 35 i.m.). Orzeczenia izb morskich nie wiązały sądów karnych ani cywilnych, co oznaczało iż pomimo uprawomocnienia wyroku dana sprawa w sądach powszechnych nie miała charakteru powagi rzeczy osądzonej. Natomiast dla państwowego arbitrażu gospodarczego orzeczenia izb morskich były wiążące w zakresie ustalania winy i okoliczności faktycznych wypadku morskiego<sup>41</sup>.

Orzeczenia zawierały ustalenie przyczyn wypadku morskiego, wskazanie statku lub osób winnych jego spowodowania, wskazanie wad i braków w budowie statku lub jego eksploatacji oraz ocenę prawidłowości zachowania się statku po zderzeniu i podjętych czynności ratowniczych albo ich braku. Orzeczenia te były szczegółowo uzasadniane<sup>42</sup>. W razie stwierdzenia braku kwalifikacji niezbędnych do wykonywania czynności związanych z pełnionymi funkcjami na statku lub dopuszczenia się rażącego zaniedbania, izby morskie mogły pozbawić

<sup>38</sup> E. Jabłoński, op. cit., s. 90-91.

<sup>39</sup> Zob. cyt. AAN 51/26, *Ocena awaryjności we flocie handlowej i rybackiej za 1968*, k.18 oraz *Wprowadzenie do narady resortowej w sprawie awarii statków*, k. 6.

<sup>40</sup> Zob. art. 56-59 i.m.

<sup>41</sup> Zob. orzeczenie Głównej Komisji Arbitrażowej z dnia 3 listopada 1956 r., sygn. akt III ZM-158/56, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1957, z. 3, s. 117. Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1964 r., sygn. akt I CR 703/62, OSNC 1962, poz. 162. Orzeczenia izb morskich pomimo iż nie wiązały sądów powszechnych traktowano je jak dokument urzędowy w zakresie ustalenia przebiegu wypadku oraz oceny przyczyn tegoż zdarzenia, swoim charakterem zbliżony do ekspertyzy dokonanej przez zespół wykwalifikowanych ekspertów. Por. Z. Koszewski, *Nowa*, s. 76.

<sup>42</sup> Por. *Z orzecznictwa izb morskich. Zderzenie we mgle*, „Technika i Gospodarka Morska” 1957, R. VII, nr 10, s. 298-300.

członka załogi polskiego statku lub polskiego pilota prawa wykonywania zawodu lub funkcji. Sankcja ta stanowiła środek zmierzający do ograniczenia źródeł niebezpieczeństw w żegludze morskiej wynikających z zaniedbań osób odpowiedzialnych za wypadek morski. Od orzeczenia w I instancji przysługiwało odwołanie, które wnieść mógł rzecznik interesu publicznego, zainteresowany członek załogi lub pilot<sup>43</sup>. Kapitan lub jego pomocnik mogli w ciągu 14 dni od ogłoszenia orzeczenia wnieść odwołanie jedynie do tych orzeczeń, w których pozbawiono ich prawa wykonywania zawodu (zob. art. 26-27 u.i.m.).

W zakresie proceduralnym po 1961 r. w postępowaniu przed izbami morskimi mogły czynnie uczestniczyć osoby zainteresowane wypadkami morskimi (zob. art. 24 i 30 ust. 2 i.m.). W postępowaniu przed izbami morskimi stosowano przepisy ustawy o izbach morskich i postępowania karnego, a materiał dowodowy zgromadzony przez izby morskie mógł być następnie wykorzystany w procesie cywilnym o odszkodowanie lub karnym w związku z naruszeniem zasad bezpieczeństwa bądź spowodowaniem katastrofy w ruchu morskim.

## Podsumowanie

Rozwój żeglugi morskiej w powojennej rzeczywistości, w tym wzrost floty i związane z tym szybkie awanse kadr oraz postęp techniki przyczyniający się do zmiany budowy i konstrukcji statków sprzyjał zwiększonej ilości wypadków morskich. Powyższe wymusiło konieczność reaktywowania izb morskich w 1947 r., których zadaniem było przeprowadzanie dochodzeń, a także wydawanie orzeczeń o przyczynach wypadków morskich statków handlowych. Ustalenia izb morskich pomimo iż nie wiązały sądów powszechnych, z reguły stanowiły podstawę dla oceny sądów cywilnych, karnych, czy też urzędów lub innych zainteresowanych w zakresie odpowiedzialności majątkowej i karnej za dany wypadek. Jednak zarówno w okresie II Rzeczypospolitej, jak i w pierwszych latach Polski Ludowej ustawodawca nie wykorzystał doświadczenia żeglarskiego państw obcych i własnych marynarzy, przez co nie dostosował regulacji prawnych do zmieniających się warunków żeglugi oraz jej znaczenia dla odbudowy i rozwoju państwa polskiego. Brak tradycji morskich i własnego ustawodawstwa morskiego przyczyniły się do powielenia rozwiązań ponemieckich. Pomimo zatem zauważenia wyraźnej potrzeby zmian w zakresie ustawodawstwa morskiego, która wynikała przede wszystkim z rozbudowy polskiej floty oraz innego ustroju społecznego, politycznego i gospodarczego socjalistycznej Polski przepisy międzywojenne obowiązywały aż do początku

<sup>43</sup> Na gruncie nowej ustawy o izbach morskich prawo złożenia odwołania zostało rozszerzone na osoby zainteresowane (zob. art. 41 i.m.. Por. AAN 285/9818, k. 617).

lat 60. XX w. Ustawa o izbach morskich z 1961 r. również zachowała zasadnicze unormowania dotychczasowej ustawy, w tym przede wszystkim odnoszące się do zadań, składu i zasad postępowania izb morskich. Główna zmiana odnosiła się do usytuowania tychże organów przy sądach wojewódzkich oraz rozszerzenia ich właściwości na sprawy przekazane izbom morskim w drodze odrębnych przepisów, umożliwiając im m.in. prowadzenie spraw o wpis do rejestru okrętowego.

Warto podkreślić, iż pierwsze lata funkcjonowania izb morskich wiązały się nie tylko z trudnościami organizacyjnymi, ale również z brakiem po wojnie wykwalifikowanej kadry oficerskiej o bogatym doświadczeniu zawodowym wynikającym z praktyki morskiej i sędziów specjalizujących się w prawie morskim zarówno krajowym, jak i międzynarodowym oraz posiadających biegłą znajomość norm proceduralnych. Dodatkowe trudności wynikały z konieczności interpretowania regulacji międzywojennych zgodnie z socjalistycznymi warunkami i ideologią. Powyższe problemy odzwierciedlało nierówne orzecznictwo izb morskich w pierwszych latach Polski Ludowej. Upływ czasu i ilość rozpatrywanych spraw przyczyniły się jednak do wypracowania przez izby nowych metod działania oraz większej dokładności prowadzonych dochodzeń. Doświadczenie zdobyte podczas postępowania w sprawach wypadków morskich przełożyło się na jakość wydawanych przez izby morskie orzeczeń, a w konsekwencji na pozyskanie uznania i autorytetu biegłego, bowiem od 1956 r. ustalenia izb co do winy były wiążące w sprawach państwowego arbitrażu gospodarczego.

## Bibliografia

### Źródła prawa

- Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi z Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. (Dz.U. 1920 nr 35, poz. 200).
- Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, podpisana w Londynie dnia 10 czerwca 1948 r. (Dz.U. 1956 nr 14, poz. 69).
- Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, sporządzona w Londynie dnia 17 czerwca 1960 r. (Dz.U. 1966 nr 52, poz. 315).
- Ustawa z 1 sierpnia 1919 r. o zarządzie byłej dzielnicy pruskiej (Dz.P.P.P. 1919 nr 64, poz. 385).
- Ustawa z dnia 18 marca 1925 r. o izbach morskich (Dz.U. 1925 nr 36, poz. 243).
- Ustawa z dnia 21 lutego 1930 r. o zmianie ustawy z dnia 18 marca 1925 r. o izbach morskich (Dz.U. 1930 nr 17, poz. 126).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1933 r. w sprawie częściowej zmiany ustawy z dnia 18 marca 1925 r. o izbach morskich (Dz.U. 1933 nr 18, poz. 117).



- Ustawa z dnia 1 lipca 1949 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 18 marca 1925 r. o izbach morskich (Dz.U. 1949 nr 41, poz. 295).
- Ustawa z dnia 1 grudnia 1961 r. Kodeks morski (Dz.U. 1961 nr 58, poz. 318).
- Ustawa z dnia 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich (Dz.U. 1961 nr 58, poz. 320).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz marynarki handlowej (Dz.U. 1928 nr 28, poz. 366).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 października 1930 r. o częściowej zmianie ustawy z dnia 18 marca 1925 o izbach morskich (Dz.U. 1930 nr 76, poz. 600).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działaniach administracji państwowej (Dz.U. 1934 nr 110, poz. 976).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 1962 r. w sprawie ławników izb morskich (Dz.U. 1962 nr 8, poz. 38).
- Dekret z 30 marca 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego (Dz.U. 1945 nr 11, poz. 57).
- Dekret z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz.U. 1945 nr 51, poz. 295).
- Oświadczenie Rządowe z dnia 3 września 1934 r. w sprawie przystąpienia Polski i innych krajów do międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (Dz.U. 1934 nr 88, poz. 815).
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 27 sierpnia 1935 r. o sprostowaniu błędów w tekście międzynarodowej konwencji z dnia 31 maja 1929 r. o bezpieczeństwie życia na morzu (Dz.U. 1935 nr 73, poz. 462).

### **Źródła archiwalne i orzecznictwo**

- Archiwum Akt Nowych, Delegacja Polska na Konferencję Pokojową w Paryżu, sygn. 135.
- Archiwum Akt Nowych, Zespół: Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 285/7053 oraz 9818.
- Archiwum Akt Nowych, Zespół: Ministerstwo Żeglugi. Departament Portów. Wydział Administracji Morskiej, sygn. 530.
- Archiwum Akt Nowych, Zespół: Ministerstwo Żeglugi. Departament Portów. Nowelizacja ustawy o izbach morskich, sygn. 518.
- Archiwum Akt Nowych, Zespół: Ministerstwo Żeglugi. Departament Prawno-Administracyjny. Wydział Administracji Morskiej, sygn. 51/26.
- Archiwum Państwowe w Bydgoszczy, Zespół: Das Deutsche Wasserrecht im Allgemeinen, sygn. 1/9247
- Archiwum Państwowe w Gdańsku, Zespół: Seeamt Danzig, sygn. 281/1-5.
- Orzeczenie Izby Morskiej przy Sądzie Grodzkim w Gdyni, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1932, R. IX, nr 7-8.



- Orzecznictwo Izb Morskich zebrał i opracował Z. Koszewski sędzia Sądu Powiatowego i Przewodniczący Izby Morskiej, Gdańsk 1951.
- Orzeczenie Głównej Komisji Arbitrażowej z dnia 3 listopada 1956 r., sygn. akt III ZM-158/56, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1957, z. 3.
- Z orzecznictwa izb morskich. Zderzenie we mgle, „Technika i Gospodarka Morska” 1957, R. VII, nr 10.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1964 r., sygn. akt I CR 703/62, OSNC 1962, poz. 162.

### Opracowania

- Bierowski T., *Konieczność natychmiastowego uruchomienia izb morskich w portach polskich*, „Morski Przegląd Gospodarczy” 1946, nr 2.
- Bierowski T., *Polskie Stowarzyszenie Prawa Morskiego*, „Głos Sądownictwa” 1936, R. 8, nr 11.
- Borowicz S., Łodykowski T., Żurek J., *Polska flota transportowa w latach 1918–1981*, Gdańsk 1988.
- Dworas-Kulik J., *Budowa portu w Gdyni jako gwarancja niezależności odrodzonej Polski*, [w:] *Logos i ethos w polityce. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Wójcika*, red. A. Łukasik-Turecka, K. Słowiński, Lublin 2020.
- Dworas-Kulik J., *Międzynarodowe konwencje dotyczące bezpieczeństwa życia na morzu a morskie ustawodawstwo międzywojennej Polski*, w druku.
- Dworas-Kulik J., *Przywilej morski w Polsce w okresie międzywojennym na tle porównawczym*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa KUL” 2018, R. 13, nr 2.
- Dworas-Kulik J., *Rzeczowe zabezpieczenie wierzytelności morskich w międzywojennej Polsce*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, R. 28, nr 3.
- E. Z-Cz., *Organizacja Urzędów Marynarki Handlowej i portów*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1926, R. 3, nr 11.
- Jabłoński E., *Izby morskie: zadania – organizacja – postępowanie*, Gdańsk 1975.
- Kiedrowski W., *Sądownictwo handlowe*, „Głos Sądownictwa” 1936, R. 8, nr 11.
- Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział Ogólny*, t. 1, z. 16, Warszawa 1934.
- Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Dział Ogólny*, t. 1, z. 17, Warszawa 1937.
- Koszewski Z., *Nowa ustawa o izbach morskich*, „Technika i Gospodarka Morska” 1957, R. 7, nr 10.
- Koszewski Z., Łopuski J., *O sąd morski w Polsce*, „Technika i Gospodarka Morska” 1956, nr 10.
- Koziński M.H., *Odpowiedzialność zawodowa marynarzy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Morskiej w Gdyni” 2014, t. 87.
- Koziński M.H., *Projekt ustawy o sądach morskich*, „Prawo Morskie” 2008, t. 24.

- Koziński M.H., *Koncepcja administracyjna rozwiązania problemu izb morskich*, „Prawo Morskie” 2011, t. 27.
- Kruczalak K., *Morskie prawo handlowe. Zagadnienia wybrane*, Gdańsk – Szczecin 1992.
- Litwiński L., *Handel morski w praktyce: zwięzły podręcznik opatrzonej morskim słownikiem handlowym polsko-angielsko-francusko-niemieckim w oprac. Członków Sekcji Studium Morskiego przy Kole Studentów Polaków w Antwerpii*, Tczew 1928.
- Łopuski J., *Prawo morskie dla oficerów marynarki handlowej i rybołówstwa*, Gdynia 1965.
- Łuczywek C., *Izby Morskie*, [w:] *Leksykon prawa morskiego. 100 podstawowych pojęć*, red. D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, Warszawa 2013.
- Machaliński Z., *Sprawy morskie Polski – Kazimierz Porębski*, Gdynia 1996.
- Majewski A., *Prawo morskie*, Gdynia – Tczew 1930.
- Makowski A., *Problemy polityki morskiej państwa polskiego 1918–2006*, [w:] *Marynarka Polska (1918–2008)*, red. J.K. Sawicki, t. 1, Gdynia 2009.
- Matysik S., *Pierwsza polska kodyfikacja prawa morskiego*, „Państwo i Prawo” 1962, R. 17, z. 3.
- Matysik S., *Podręcznik prawa morskiego*, wyd. 2, Warszawa 1963.
- Młynarczyk J., *Ze studiów nad historią polskiego prawa morskiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu” 2012, R. 19, nr 3.
- Montalbetti E., *Ubezpieczenia morskie*, Warszawa 1948.
- Niemiecki kodeks cywilny wraz z ustawą wprowadzącą, cz. II, przeł. K. Gerschel, H. Damm, Bydgoszcz 1922.
- Niemiecki Kodeks handlowy z dnia 10 maja 1897, z uwzględnieniem ustaw uzupełniających, oprac. T. Zborowski, Poznań 1912.
- N.N., *Nadzieja na nowy okres w Gdańsku*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1932, R. 9, nr 11.
- Parczewski J.I., *Historia rozwoju sądownictwa w Gdyni i na polskim wybrzeżu*, „Głos Sądownictwa” 1936, R. 8, nr 11.
- Piekarski M., *O usprawnienie specjalnego orzecznictwa morskiego*, „Morski Przegląd Gospodarczy” 1948, nr 9.
- Polskie przepisy morskie, oprac. Zbigniew Toczyski*, Warszawa 1933.
- Popiela W., *Ubezpieczenia i wypadki morskie*, Szczecin 1980.
- Sawicki J.K., *Odrodzenie żeglugi morskiej w Polsce 1945–1947*, Gdańsk 1988.
- Sawicki J.K., *Powstanie władz morskich w Rzeczypospolitej Polskiej (styczeń–lipiec 1945)*, „Nautologia” 1983, nr 3.
- Sowiński W., *Prawo handlowe morskie w zarysie*, Lwów 1935.
- Sowiński W., *Rzut oka na prawo morskie*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1925, R. 2, nr 1.
- Speichert W., *Izby Morskie*, „Głos Sądownictwa” 1936, R. 8, nr 11.
- Stępowski J., *10 II 1920*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1936, R. 12, nr 2.

- Sułkowski J., *Prace nad kodeksem morskim i rzeczonym w okresie międzywojennym*, „Technika i Gospodarka Morska” 1962, R. 1, nr 2.
- T.E., *Groźna sytuacja w Gdańsku*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1932, R. 9, nr 7-8.
- T.E., *Niedopuszczalne praktyki Gdańska*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1932, R. 9, nr
- Techman R., *Koncepcje form administracji portów morskich w latach 1945–1947*, „Nautologia” 1986, nr 2.
- Techman R., *Terenowa administracja morska w Polsce w latach 1918–2008. Zarys prawno-organizacyjny*, [w:] *Marynarka Polska (1918–2008)*, red. J.K. Sawicki, t. 1, Gdynia 2009.
- Techman R., *Powstanie i działalność Szczecińskiego Urzędu Morskiego w latach 1945–1955*, [w:] *50 lat Urzędu Morskiego w Szczecinie*, red. E. Krzysztoporska, G. Leśniewski, P. Maruszewska, P. Zaremba, Szczecin 1997.
- Tetzlaff H., *Gdańsk i dostęp Polski do morza*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1930, R. 6, nr 6.
- W.R., *„Pokojowe” podjazdy*, „Morze. Organ Ligi Morskiej i Kolonialnej” 1930, R. 7, nr 8.
- Wachowiak S., *Pierwsze poczynania Polski nad morzem*, [w:] *XV lat polskiej pracy na morzu*, red. A. Majewski, Gdynia 1935.
- Wójcicki J., *Dzieje Polski nad Bałtykiem*, Warszawa 1972.
- Zaorski K., *Udział Bronisława Helczyńskiego w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, t. 17, nr 1.
- Zbiór ustaw ziem zachodnich, Tom XVIII. Handlowe i prywatne prawo morskie obowiązujące w Polsce oraz Przepisy o polskich statkach handlowych*, Poznań 1925.

## STRESZCZENIE

### Funkcjonowanie izb morskich w pierwszych latach Polski Ludowej

Niniejszy artykuł omawia problematykę izb morskich w pierwszych latach Polski Ludowej. W publikacji dokonano analizy ustawodawstwa morskiego dotyczącego izb morskich z okresu międzywojennego na tle rozwiązań socjalistycznych, które obowiązywały od 1962 r. tj. po wejściu w życie nowej ustawy o izbach morskich. Pomocniczo sięgnięto również do orzecznictwa reaktywowanych po wojnie izb morskich oraz zasobów archiwalnych obejmujących m.in. projekty przyszłej ustawy o izbach morskich. W konsekwencji w artykule podjęto próbę zobrazowania w jaki sposób funkcjonowały i jaka była podstawa działania izb morskich po II wojnie światowej oraz czy władze ludowe przy kodyfikowaniu nowego prawa bazowały na rozwiązaniach międzywojennych i doświadczeniu osiągniętym przez socjalistyczne izby morskie z pierwszych lat Polski Ludowej.

**SUMMARY****The Naval Courts Activities in the Early Years of the People's Republic of Poland**

The present study discusses issues related to maritime courts operating in the first years of the Polish People's Republic. Here, the interwar legislation on maritime courts is examined against the solutions of the socialist era that came into force in 1962, when the new law on maritime courts was legislated. The study also takes a closer look at the maritime courts reactivated after World War II and at the archival records including, among others, drafts of the future law on maritime courts. Accordingly, the article seeks to present the operation and the legal basis of maritime courts functioning after World War II and verify whether the people's authority, when codifying the new law, relied on the interwar solutions and the experience gained by the socialist maritime courts of the first years of Polish People's Republic.

**Ewelina Dagmara Mogielnicka**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: haylin1216@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8659-0221

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.15

## **Wykonywanie kary śmierci w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – analiza wybranych przykładów**

### **ABSTRAKT**

Niniejszy tekst został poświęcony wybranym zagadnieniom związanym z orzekaniem i wykonywaniem kary śmierci w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Karę tę dopuszczał kodeks karny z 1969 r. W obecnym kodeksie karnym (z 1997 r.) ta sankcja karna nie jest przewidziana. Dlatego też wybrany temat wpasowuje się w tematykę czasopisma dotyczącego historii prawa i prawa współczesnego z wyrażonym kontekstem historycznym. Usunięcie kary śmierci wydaje się być bardzo dużą zmianą, jeśli chodzi o polskie prawo karne. Celem artykułu jest przybliżenie Czytelnikowi przepisów prawnych dotyczących kary śmierci w czasach PRL oraz realiów jej orzekania i wykonywania. Dzięki zastosowaniu metody badawczej polegającej na analizie aktów prawnych, uzyskano odpowiedzi na pytania badawcze: za popełnienie jakich przestępstw można było orzec karę śmierci, jakie akty prawne przewidywały taką możliwość, a także jak wyglądała jej procedura w myśl przepisów kodeksu karnego wykonawczego z 1969 r. Wykorzystano również metodę analizy literatury przedmiotu. Wśród źródeł znalazły się książki oraz artykuły z czasopism dotyczące poszczególnych zagadnień, filmy dokumentalne, a także te źródła internetowe, które uznano za rzetelne. Główną część tekstu stanowi kryminologiczna analiza trzech wybranych spraw karnych. Uznano je za najciekawsze w kontekście omawianego tematu. Opisy kryminalnego PRL-u mają za zadanie uzupełnić informacje teoretyczne uzyskane za pomocą wspomnianych dwóch metod. Ponadto pozwolą Czytelnikowi przenieść się do tamtych realiów.

## Performing the Death Penalty in the Polish People's Republic – an Analysis of Selected Examples

### ABSTRACT

This text is devoted to selected issues related to adjudicating and carrying out the death penalty in the times of the Polish People's Republic. This penalty was allowed by the Penal Code of 1969. In the current Penal Code (i.e. the one from 1997), this penal sanction is not provided for. Therefore, the selected topic fits into the theme of the journal on the history of law and modern law with a clear historical context. Removing the death penalty seems to be a very big change when it comes to the Polish criminal law. The aim of the article is to familiarize the reader with the legal provisions regarding the death penalty in the times of the Polish People's Republic and the realities of its adjudication and execution. Thanks to the use of the research method consisting in the analysis of legal acts, the researchers found the answers to the following research questions: which crimes resulted in the death penalty, what legal acts provided for such a possibility, and what the procedure was like under the provisions of the Executive Penal Code of 1969. Further on, the researchers used the method of analyzing the literature on the subject. The sources included books and magazine articles on specific topics, documentaries, and Internet sources deemed reliable. The main part of the text is a criminological analysis of three selected criminal cases. They were considered the most interesting in the context of the discussed topic. The descriptions of the criminal Polish People's Republic are intended to supplement the theoretical information obtained by means of the two methods mentioned above. In addition, they will allow the reader to move to those realities.

**Słowa kluczowe:** kara śmierci, PRL, przestępczość, zabójstwo, afera mięsna

**Key words:** death penalty, PRL [the Polish People's Republic], crime, homicide, meat scandal

### Wprowadzenie

Czas Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z pewnością należy do jednego z najbardziej interesujących do analizy momentów w dziejach współczesnej Polski. Jak żaden okres historyczny wywołuje wśród społeczeństwa poczucie nostalgii oraz przywołuje mnóstwo skojarzeń, które być może prędzej czy później zostaną zapomniane. Oczywiście jest, że zmniejsza się liczba osób pamiętających komunizm. Wiele przedmiotów, których już dziś nie dostaniemy w sklepach ma obecnie status wręcz kultowych.

W 2014 r. CBOS opublikował komunikat z badań „PRL – doświadczenia, oceny, skojarzenia”. Jedno z pytań, które zadano respondentom odnosiło się do skojarzeń z okresem PRL. Wyniki pogrupowano i przedstawiono w formie

tabeli, z której wynika, że dla ponad połowy ankietowanych był to czas niedoborów. Ponadto często pojawiały się skojarzenia z kwestiami politycznymi i ideologicznymi. Ciekawe są także skojarzenia z konkretnymi towarami dostępnymi w ówczesnych sklepach<sup>1</sup>. Wśród odpowiedzi nie pojawiła się kwestia związana z obecnością kary śmierci w PRL-owskim kodeksie karnym. Co prawda, nie można jej wskazać jako skojarzenia charakterystycznego tylko i wyłącznie dla powojennej Polski. Niewątpliwie była jednak elementem tamtej rzeczywistości.

## Kara śmierci w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Charakterystyczną cechą ustawodawstwa karnego pierwszego okresu PRL była jego wielka represyjność oraz tendencja do „rygorystycznej reglamentacji dopuszczalnych zachowań w sferze wyrażania poglądów i przekonań (...) stosowanie kary śmierci należy uznać za cechę charakterystyczną polityki karnej Polski Ludowej”<sup>2</sup>. Przewidywało ją kilka aktów prawnych, m. in. Kodeks Karny Wojska Polskiego z 1944 r. (nowy rozdział XVII, dotyczący zbrodni stanu; na 19 przepisów, w 10 zawarto najsurowszą sankcję<sup>3</sup>), tzw. sierpniówka<sup>4</sup>, mały kodeks karny<sup>5</sup> oraz kodeks karny PRL z 1969 r.<sup>6</sup> Później uchwalono też ustawę z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL. Kara śmierci groziła za niektóre zbrodnie popełnione w czasie stanu bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa albo w czasie mobilizacji lub wojny<sup>7</sup>.

„Sierpniówka” była wyjątkowo represyjnym, działającym wstecz, aktem prawnym. Artykuł 1 dekretu karę śmierci określał jako sankcję bezwzględną. Choć odnosił się on tylko do agresora niemieckiego, był oczekiwany przez opinię publiczną, pragnącą ukarania zbrodniarzy wojennych, znęcających się nad Polakami. W praktyce jednak wykorzystywano go do skazywania żołnierzy AK i działaczy Polskiego Państwa Podziemnego. Bezwzględną karą śmierci zagrożone były: zabójstwo, znęcanie się oraz wszelkie formy prześladowania ludności

<sup>1</sup> Komunikat z badań CBOS: PRL – doświadczenia, oceny, skojarzenia, nr 61/2014, Warszawa, maj 2014, s. 13-14; [https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_061\\_14.PDF](https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_061_14.PDF), (30.03.2023).

<sup>2</sup> D. Mielnik, *Kara śmierci w polskim prawie karnym. Refleksje historyczno-dogmatyczne*, Łódź 2017, s. 175-176.

<sup>3</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – Kodeks Karny Wojska Polskiego (t.j. Dz.U. 1944 nr 6, poz. 27, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego (t.j. Dz.U. 1944 nr 4, poz. 16, z późn. zm.).

<sup>5</sup> Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz.U. 1946 nr 30, poz. 192).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 94, z późn. zm.).

<sup>7</sup> I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 261.



cywilnej i jeńców wojennych oraz donosicielstwo do władz okupacyjnych. W przypadku działania „w inny sposób” oraz uczestniczenia w „organizacji przestępczej, powołanej lub uznanej przez władze państwa niemieckiego lub z nim sprzymierzonego” w alternatywie występowała kara pozbawienia wolności<sup>8</sup>.

Mały kodeks karny również cechował się szczególną surowością. Wprowadzał możliwość orzeczenia kary śmierci wobec sprawców szczególnie niebezpiecznych przestępstw, takich jak: typ kwalifikowany zamachu gwałtownego przy użyciu broni; sabotaż; bezprawne posiadania broni; przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej od rzecznika obcego rządu lub organizacji w związku z działalnością na szkodę Państwa Polskiego; szpiegostwo; wprowadzenie w błąd władzy polskiej przez udzielenie jej fałszywych wiadomości lub dostarczenie podrobionych dokumentów lub innych przedmiotów; fałszowanie pieniędzy; założenie związku zbrodniczego lub pełnienie w nim funkcji kierowniczych; przynależność do związku orężnego; dopuszczenie się czynu przestępczego skierowanego przeciwko grupie ludności lub poszczególnej osobie z powodu przynależności narodowościowej, wyznaniowej czy rasowej, jeżeli z czynu tego wynikała śmierć lub ciężkie uszkodzenie ciała albo nastąpiło zakłócenie normalnego biegu życia publicznego lub zagrożenie bezpieczeństwa powszechnego. Karalne było przygotowanie do zamachu, sabotażu i szpiegostwa<sup>9</sup>.

Szacuje się, że w okresie stalinizmu (lata 1944–1956) stracono ok. 3,5 tys. osób, natomiast w latach 1956–1988 – 321 osób<sup>10</sup>. Egzekucje niemieckich zbrodniarzy odbyły się publicznie. Potem nasz kraj zaczął iść w stronę wzorców radzieckich. Skoro w ZSRR wykonywanie wyroków śmierci było kwestią ściśle tajną, to w PRL nie mogło być inaczej. W kolejnych latach najwyższy wymiar kary stosowany był wobec okrutnych, bezwzględnych, często wielokrotnych zabójców, z bogatą przeszłością kryminalną, którzy stanowili niebezpieczeństwo dla społeczeństwa i nie rokowali szansy na poprawę. Prawo pozwalało też orzec ją za przestępstwo gospodarcze, „jeżeli interesy Polski Ludowej zostały narażone na znaczną szkodę”. Chodziło o przestępstwo godzące „w podstawy ustroju gospodarczego”, a nie zwykłe zagarnięcie mienia społecznego. Gomułka wierzył, iż „wystarczy jedna, bądź dwie egzekucje i ludzie przestaną kraść”<sup>11</sup>.

Karol Łopatecki w swoim artykule przeanalizował działalność dwóch wydziałów do spraw doraźnych, funkcjonujących od lutego do czerwca 1946 r., przy Sądzie Okręgowym w Białymstoku. Można w nim znaleźć nieco danych

<sup>8</sup> A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 64, 65.

<sup>9</sup> D. Mielnik, op. cit., s. 178–180.

<sup>10</sup> Materiał prasowy – Światowy Dzień Przeciwko Karze Śmierci 2017, s. 3; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/11456/revisions/11507/view>, (30.03.2023).

<sup>11</sup> S. Podemski, *Stryczek i kula. Historia śmierci w PRL*, Pitawał PRL-u, 2006, [http://niniwa22.cba.pl/podemski\\_stryczek\\_i\\_kula.htm](http://niniwa22.cba.pl/podemski_stryczek_i_kula.htm), (30.03.2023).

statystycznych, dotyczących orzekania kary śmierci na Białostocczyźnie. Doraźny sąd cywilno-wojskowy (inaczej ekstraordynaryjny sąd doraźny) zakończył 106 procesów wyrokami wobec 201 osób. Orzeczono w nich 105 kar śmierci, co jak łatwo zauważyć, stanowi 52,2% kar wobec wszystkich skazanych<sup>12</sup>. Z kolei doraźny sąd powszechny (inaczej ordynaryjny sąd doraźny), 12 kwietnia 1946 r. wydał jedyny znany wyrok śmierci. Skazał na najsurowszą karę Witolda Dawidowicza, oskarżonego o zabójstwo dwóch chłopców. Zważył on nieletnie ofiary do mieszkania, po czym ogłuszył je i udusił rzemieciem, a na koniec pozbył się zwłok. Postępowanie doraźne z uwagi na swoją specyfikę nie pozwoliło w pełni ustalić wszystkich okoliczności zbrodni oraz motywu. Podczas rewizji w mieszkaniu sprawcy znaleziono przedmioty, mogące świadczyć o większej liczbie ofiar, a co za tym idzie o działalności seryjnego mordercy<sup>13</sup>.

W artykule ukazano również w formie wykresu statystyki wyroków ordynaryjnych sądów doraźnych urzędujących w całej Polsce na tle ekstraordynaryjnych sądów doraźnych działających przy Sądzie Okręgowym w Białymstoku. Wskazują one, że aż w 55,7% przypadków sąd w Białymstoku skazywał na najwyższy wymiar kary. W sądach ordynaryjnych kary śmierci zdarzały się 15 razy rzadziej – w 3,4% przypadków (co i tak jest dużym wskaźnikiem). Na podstawie tych danych można jednak stwierdzić, że doraźny sąd powszechny był znacznie łagodniejszy jeśli chodzi o politykę orzeczniczą od doraźnego sądu cywilno-wojskowego<sup>14</sup>.

Warto również wspomnieć o danych dotyczących wyroków zasądzających karę śmierci podczas stanu wojennego. Według Wydziału Administracyjnego KC PZPR w okresie od 13 grudnia 1981 r. do 22 lipca 1983 r. skazano na wspomnianą karę trzy osoby. W rzeczywistości jednak było to co najmniej sześć osób. Wyroki te zapadły pod nieobecność oskarżonych w kraju, w trybie zaocznym oraz miały charakter polityczny<sup>15</sup>.

W 1948 r. Związek Radziecki poparty przez Polskę i Czechosłowację zgłosił w ONZ projekt rezolucji o całkowitym zniesieniu kary śmierci w czasie pokoju. Ta jednak nie przeszła. W 1964 r. przeprowadzono badania, które zobrazowały postawę wobec kary śmierci w Polsce. Przeciwników było: w mieście 32,7%, a na wsi – 31,8%; natomiast zwolenników (przeważnie za zabójstwo): w mieście 50,0%, na wsi – 48,8%<sup>16</sup>. Z karą śmierci związane jest też pojęcie „mordu sądowego”, czyli sytuacji, gdy wyrok wydany przez sąd stanowi w rzeczywistości

<sup>12</sup> K. Łopatecki, *Powstanie i funkcjonowanie wydziałów do spraw doraźnych działających przy Sądzie Okręgowym w Białymstoku (II – VI 1946 r.)*, „Z Dziejów Prawa” 2019, t. 12 (20), s. 733.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 737.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 743-744.

<sup>15</sup> G. Majchrzak, *Wyroki śmierci w stanie wojennym*, „Biuletyn IPN” 2002, nr 11(22), s. 61.

<sup>16</sup> I. Andrejew, *op. cit.*, s. 260-261.

środek popełnienia morderstwa lub kiedy orzeczenie jest niewspółmierne do wagi przestępstwa<sup>17</sup>.

## Pojęcie kary śmierci w kodeksie karnym z 1969 r.

Kodeks karny w art. 30 § 2 określał karę śmierci jako „wyjątkową, przewidzianą za najcięższe zbrodnie”. Nie była ona na liście kar zasadniczych (art. 30 § 1), stosowanych normalnie przez sąd. Artykuł 30 § 3 wskazywał, że występowała zawsze w alternatywie z karą 25 lat pozbawienia wolności. Miała być ostatecznością i jeśli tylko była możliwość, należało wymierzyć karę łagodniejszą. Artykuł 31 uniemożliwiał skazanie na nią osoby, która w chwili czynu nie ukończyła 18 lat oraz ciężarnej kobiety<sup>18</sup>. Nie miało znaczenia, czy była ona w ciąży w chwili czynu, czy zaszła w nią po jego popełnieniu<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 44 § 2 obok kary śmierci sąd nie orzekał grzywny ani kar dodatkowych, natomiast pozbawienie praw publicznych orzekał na zawsze<sup>20</sup>.

Według Sądu Najwyższego „może ona być orzeczona za zagrożone tą karą przestępstwo, jeżeli w konkretnym wypadku przestępstwo odznacza się wyjątkowością w porównaniu z innymi przestępstwami tego samego typu, w szczególności ze względu na pobudki i sposób działania sprawcy oraz na jego osobowość. Chodzi o takiego sprawcę, który nie rokuje wcale albo rokuje w nikłym stopniu nadzieję na resocjalizację nawet po najdłuższym okresie pozbawienia wolności, nasuwa natomiast obawę, że powrót na wolność będzie zagrażał poważnym niebezpieczeństwem dla porządku prawnego”<sup>21</sup>.

## Przestępstwa zagrożone karą śmierci

Jak widać władza ludowa uchwaliła szereg nowych przepisów, na mocy których możliwe było orzeczenie kary śmierci. Pozwalała na rozliczenie się ze zbrodniami z czasu wojny, ale przede wszystkim służyła do walki z opozycją. Była stosowana do likwidacji przeciwników politycznych, gdyż uważano ją za najskuteczniejszą metodę „dławienia oporu wroga klasowego wewnątrz i zewnątrz kraju”<sup>22</sup>. Nie oznaczało to, że nad szarym obywatelem nie wisiało

17 Mord sądowy; <https://bliskopolski.pl/leksykon/mord-sadow>, (30.03.2023).

18 M. Melezini, *Punitive wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX wieku*, Białystok 2003, s. 108-109.

19 D. Mielnik, op. cit., s. 208-209.

20 Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 94, z późn. zm.).

21 I. Andrejew, op. cit., s. 260.

22 A. Grześkowiak, *Problem kary śmierci w powojennym prawie karnym w Polsce*, „Ethos” 1989, R. 2, nr 1, s. 153.

zagrożenie orzeczenia najsurowszej sankcji. Kodeks karny przewidywał ją za zbrodnie przeciwko podstawowym interesom PRL (zdradę ojczyzny, zamach stanu, szpiegostwo, zamach terrorystyczny na życie funkcjonariusza publicznego lub działacza politycznego, dywersję i sabotaż, szkodnictwo gospodarcze, rozumiane jako organizowanie lub kierowanie aferą gospodarczą); czyny o wysokim stopniu społecznej szkodliwości (zabójstwo, rozbój kwalifikowany ze względu na posługiwanie się bronią palną lub innym niebezpiecznym narzędziem) oraz przestępstwo ujęte w części wojskowej kodeksu karnego (odmowa wykonania rozkazu przez żołnierza w sytuacji bojowej<sup>23</sup>).

Dekret z 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego, wprowadził postępowanie doraźne przed sądami powszechnymi w sprawach o przestępstwa określone w art. 1 dekretu. Na podstawie art. 4 ust. 2, sąd mógł wymierzyć karę śmierci, gdy górna granica ustawowego zagrożenia nie była niższa od 8 lat pozbawienia wolności<sup>24</sup>. Trybem doraźnym było postępowanie jednoinstancyjne, przyspieszone i uproszczone, które ograniczało prawa oskarżonego. Kara mogła przekraczać górną granicę sankcji określonej za dane przestępstwo<sup>25</sup>. Tym sposobem lista poszerzyła się o wiele kodeksowych występków, dając w sumie 86 przypadków, które dopuszczały skazanie na karę śmierci. Można więc powiedzieć, że w obliczu takiej ilości czynów zabronionych, straciła ona swą wyjątkowość, bo nie była już przewidziana tylko i wyłącznie za najcięższe zbrodnie<sup>26</sup>.

## Kara śmierci w kodeksie postępowania karnego z 1969 r.

Kodeks postępowania karnego w art. 19 § 2 wyznaczał skład na rozprawie głównej w sprawach o przestępstwa, za które ustawa przewidywała karę śmierci. Sąd orzekał wtedy w składzie dwóch sędziów i trzech ławników. Rewizję od wyroku orzekającego karę śmierci albo wnoszącą o wymierzenie takiej kary rozpoznawał sąd w składzie pięciu sędziów<sup>27</sup>. W razie wydania takiego wyroku, jak również w przypadku utrzymania go w mocy, postępowanie o ułaskawienie było obligatoryjne. Poprzedzała je analiza ewentualnych

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 94, z późn. zm.).

<sup>24</sup> Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981 nr 29, poz. 156).

<sup>25</sup> E. Merz, *Z problematyki postępowania doraźnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Palestra” 1961, t. 5, nr 5(41), s. 61-62.

<sup>26</sup> A. Grześkowiak, op. cit., s. 155.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 96, z późn. zm.).

podstaw do wniesienia rewizji nadzwyczajnej<sup>28</sup>. Artykuł 501 § 1 stwierdzał, iż sąd wydaje niezwłocznie opinię w kwestii ułaskawienia, a po uprawomocnieniu się wyroku przedstawiał akta sprawy Prokuratorowi Generalnemu. Ten z kolei przedstawiał niezwłocznie akta sprawy Prezydentowi RP wraz ze swoim wnioskiem w kwestii ułaskawienia. Do czasu jego rozstrzygnięcia, wyrok nie ulegał wykonaniu (art. 501 § 2). Opinie nie były dostępne dla uczestników postępowania oraz dla sądu odwoławczego do czasu ogłoszenia wyroku przez ten sąd (art. 501 § 3)<sup>29</sup>.

Kodeks zawierał również zasady wystąpienia o wydanie osób ściganych lub skazanych przebywających za granicą. Jeżeli państwo obce wydało osobę ściganą z zastrzeżeniem, że nie będzie co do niej orzeczona kara śmierci, kary tej w razie skazania nie orzekało się (art. 526 § 1). W razie zastrzeżenia przy wydaniu, że w stosunku do osoby wydanej, orzeczona już kara śmierci nie zostanie wykonana, sąd, który prawomocnie orzekł w sprawie, wydawał na posiedzeniu wyrok zmieniający karę śmierci na karę 25 lat pozbawienia wolności (art. 527)<sup>30</sup>.

### **Kara śmierci w kodeksie karnym wykonawczym z 1969 r.**

Procedurze wykonywania kary śmierci poświęcony był rozdział XIII kkw. Artykuł 110 określał, że wykonywało się ją poprzez powieszenie, a w stosunku do żołnierzy – przez rozstrzelanie; w miejscu zamkniętym, niepublicznym (§ 1) w obecności prokuratora, dyrektora zakładu karnego i lekarza. Na życzenie skazanego powinien być obecny duchowny oraz obrońca, którego o terminie wykonania kary należało zawiadomić (§ 2). Przebieg wykonania kary dokumentowało się protokołem (art. 110 § 3)<sup>31</sup>.

Ostatnie słowo w kwestii wykonania kary miała Rada Państwa, która posiadała uprawnienie najważniejsze dla skazanego – możliwość stosowania prawa łaski (art. 30 Konstytucji PRL z 1952 r.<sup>32</sup>). Artykuł 109 § 1 wskazywał, iż karę śmierci wykonywało się niezwłocznie po nadejściu zawiadomienia, że Rada Państwa nie skorzystała z prawa łaski (datę wykonania ustalał sąd). Obligatoryjnie sąd odraczał wykonanie kary śmierci na chorych obłożnie i na chorych psychicznie do czasu ich wyzdrowienia (decyzję podejmował sąd). Zgodnie

<sup>28</sup> A. Grześkowiak, op. cit., s. 156.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 96, z późn. zm.).

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 98, z późn. zm.).

<sup>32</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232, z późn. zm.).

z art. 111 w przypadku orzeczenia kary śmierci, która nie podlegała wykonaniu z przyczyn określonych w art. 31 kk, sąd zamieniał ją na karę 25 lat pozbawienia wolności<sup>33</sup>.

Jerzy Andrzejczak przywołuje w swojej książce historię morderców skazanych na karę śmierci. Więzień, z którym widział się osobiście, zwierzył mu się z targających nim lęków: „Boję się późnych wieczorów, kiedy gasną światła i zostają sam. Tyle nasłuchiwałem się, że wieszac przychodzą nad ranem, że boję się usnąć”<sup>34</sup>. Można z tego wywnioskować, że już samo oczekiwanie było dla skazanego torturą, zwłaszcza, że nie znał on nawet daty egzekucji. Te najczęściej odbywały się wieczorem, w tajemnicy. Często nawet nie zawiadamiano rodziny skazanego<sup>35</sup>. Kat w ramach swojej pracy jeździł po Polsce, co dokumentowano jako „delegacje” w papierach wystawianych przez Centralny Zarząd Zakładów Karnych w Warszawie<sup>36</sup>.

W Polsce wykonywano wyroki śmierci w więzieniach i aresztach śledczych: w Warszawie, Wrocławiu, Krakowie, Poznaniu, Gdańsku i Łodzi. Najśłynniejsze pomieszczenie z szubienicą znajdowało się w piwnicach budynku przy ul. Rakowieckiej w Warszawie. Miało powierzchnię 20 m<sup>2</sup>. Było połączone z pomieszczeniem dla duchownych (gdzie odbywała się spowiedź skazanego, mógł on też napisać list do rodziny i wyrazić ostatnie życzenie). Szubienica znajdowała się pośrodku celi, a w podłodze umieszczono zapadnię, pod którą był dół o półtorametrowej głębokości. Nad zapadnię wisiał sznur z pętlą, połączony z dźwignią do spuszczenia i podnoszenia liny na wymaganą wysokość. Za oświetlenie służyła zwisająca z sufitu wielka lampa<sup>37</sup>.

Kiedy przyprawiono skazanego, sprawdzano jego dane, po czym prokurator odczytywał wyrok i podawał informację, że Rada Państwa nie skorzystała z prawa łaski. Po spełnieniu ostatniego życzenia zakładano więźniowi opaskę na oczy, a następnie pętlę na szyję. Potem kat naciągał linę i otwierał zapadnię. Jako przyczynę zgonu wpisywano ostrą niewydolność krążeniowo-oddechową<sup>38</sup>. Następnie kat zdejmował zwłoki ze sznura, kładł do trumny, do której zgodnie z niepisaną tradycją, wrzucał swoje białe rękawiczki<sup>39</sup>. Na tym swoisty rytuał się kończył.

33 Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny wykonawczy (tj. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 98, z późn. zm.).

34 J. Andrzejczak, *Spowiedź polskiego kata*, Frampol 2018, s. 16.

35 A. Tarczykowska, *Tu była ostatnia cela śmierci w Polsce*; <https://gs24.pl/tu-byla-ostatnia-cela-smierci-w-polsce/ar/5455194>, (30.03.2023).

36 A. Zaprutko-Janicka, *Jak wyglądała ostatnia polska egzekucja?*; <https://twojahistoria.pl/2018/05/01/jak-wygladala-ostatnia-polska-egzekucja/>, (30.03.2023).

37 J. Andrzejczak, op. cit., s. 171-172.

38 R. Borowski, *Dawna cela śmierci w Gdańsku*; <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Dawna-cela-smierci-w-Gdansk-u-n89808.html>, (30.03.2023).

39 J. Andrzejczak, op. cit., s. 35-36.



*Przykład #1 „Afera mięsna” – sprawa Stanisława Wawrzeckiego*

**Tło wydarzeń**

Żeby zrozumieć fenomen afery mięsnej, należy cofnąć się do 1956 r., gdy nowym I sekretarzem KC PZPR został Władysław Gomułka. Obiecywano zmiany w gospodarce, która w latach 1950–1955 nastawiona była na produkcję wojskową. Inwestycje szły w przemysł ciężki. Efektem tego był niedobór na rynku podstawowych produktów codziennego użytku oraz żywności. Władza chwyciła się różnych sposobów, by ukryć problem – stosowano podwyżki cen, wymianę pieniędzy, a także system kartkowy. Gdy ludzie dali władzy jasno do zrozumienia, że nie godzą się na takie warunki życia postanowiono doinwestować sektor konsumpcyjny i podnieść płace. Nastroje społeczne nieco się poprawiły, ale nie oznaczało to końca problemów. Powiększyła się „szara strefa”, co przy rozluźnionej kontroli, braku odpowiednich przepisów i stałym niedoborze produktów, doprowadziło do rozwoju przestępczości gospodarczej<sup>40</sup>.

Szczególny status dla obywateli PRL miało mięso. Traktowano je jako obiekt pożądania, uważając, że wartościowy obiad, bogaty w składniki odżywcze, to taki, w którym znajduje się ten produkt. Jedzenie mięsa jawiło się jako symbol dostatku i zaradności życiowej. Na komunikat „Mięso rzucili” pod sklepami ustawiały się długie kolejki<sup>41</sup>. Jako że PRL posiadała opinię „najweselejszego baraku w obozie socjalizmu” nie zabrakło dowcipów umilających szarą codzienność („Co to jest kolejka? – Socjalistyczne podejście do sklepu”; „Liczba mnoga od człowiek? – Kolejka”)<sup>42</sup>. Władza, tradycyjnie nie widząc własnej niekompetencji, usprawiedliwiała brak wspomnianego dobra tym, że Polacy po prostu jedzą go za dużo<sup>43</sup>.

Problemem było niedoinwestowanie sektora hodowli i zacofanie rolnictwa. Produkcja nie nadążała za potrzebami społeczeństwa, a popyt na mięso i jego konsumpcja cały czas rosły. Państwo nie opracowało skutecznych metod pomocy hodowcom, gdyż działali oni w sektorze prywatnym, do którego władze komunistyczne odnosiły się nieufnie. Nie chciały pomagać finansowo tam, gdzie nie były w stanie skontrolować, jak zostaną zainwestowane otrzymane środki. Próbowano więc ratować sytuację, uciekając się do różnych pomysłów, mających ograniczyć popyt na luksusowy towar. 29 lipca 1959 r. wprowadzono „dzień bezmięsny”. W poniedziałki nie można było kupić mięsa w sklepach, ani dostać dań mięsnych w lokalach gastronomicznych<sup>44</sup>. Innym pomysłem było

<sup>40</sup> P. Sieczkowski, *Afera mięsna – mord sądowy epoki Gomułki*; <https://histmag.org/Afera-miesna-mord-sadowy-epoki-Gomulki-10609>, (30.03.2023).

<sup>41</sup> A. Pacuła, *Kozioł ofiarny*, „Detektyw Extra Kryminalny świat PRL-u” 2017, nr 3, s. 5.

<sup>42</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Afery gospodarcze PRL*, Warszawa 2017, s. 89-90.

<sup>43</sup> A. Pacuła, *Kozioł ofiarny...*, s. 5.

<sup>44</sup> P. Sieczkowski, op. cit.



produktowanie kiełbasy sojowej. Niestety w planie społeczno-gospodarczym nie zaplanowano importu soi<sup>45</sup>.

Jednocześnie I sekretarz uspokajał: „Zapotrzebowanie kraju na produkty pochodzenia zwierzęcego wciąż wzrasta. Nasze rolnictwo musi tym potrzebom sprostać. Państwo podejmuje dodatkowe środki, które powinny zapewnić dalsze powiększanie produkcji mięsa<sup>46</sup>. Kto miał w rodzinie kogoś związanego z przemysłem mięsnym mógł uważać się za szczęściarza. Kierownicy sklepów uciekali się do różnych sztuczek, by dorobić się dodatkowych pieniędzy na handlu deficytowym towarem. Społeczeństwo nie aprobowało takich praktyk i reagowało nerwowo. Władza musiała więc znaleźć winnego i przykładowo ukarać, by zaradzić niepokojom społecznym<sup>47</sup>.

### **Początek afery oraz osoba Stanisława Wawrzeckiego**

Całą aferę zapoczątkował w 1964 r. donos złożony do komitetu partyjnego o treści „U nas w MHM wszyscy kradną<sup>48</sup>. Zawierał on opis nieprawidłowości w handlu mięsem, wspominał o łapówkarstwie oraz układach między kierownikami sklepów mięsnych a dyrektorami. Powołano specjalną komisję, która miała zbadać sprawę i wykryć odpowiedzialne za nią osoby. Jej działania ujawniły szereg nadużyć, takich jak kradzież mięsa, zmianę lepszego towaru na gorszy, fałszowanie faktur i wręczanie łapówek osobom odpowiedzialnym za dostawy mięsa, które zapewniały w zamian większe ilości pożądanego produktu<sup>49</sup>.

Surowiec pochodził z uboju zwierząt różnych ras, klas, inaczej tuczonych i karmionych, co skutkowało ubytkami na wadze w wyniku wyciekania soków, wysychania, czy rozkruszania. Wszystko było jednak księgowane maksymalnie. Kawałki gorszej jakości łączono z tymi lepszymi. Sztucznie zwiększano wagę towaru poprzez dodawanie nadmiernych ilości wody, soli i tłuszczu. Uzyskane nadwyżki pakowano do samochodów Przedsiębiorstwa Transportowego Przemysłu Mięsnego i przewożono do prywatnych zakładów wędliniarskich, sklepów MHM, Warszawskiej Spółdzielni Spożywców i Gminnych Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” na terenie województwa warszawskiego. Braki wynikające z kradzieży wyrównywano soleniem, nawadnianiem, w ostateczności podpisywano protokół straty. Wspólnie dzielono się łapówkami za sprzedaż mięsa lepszego niż się należało albo poza rozdzielnikiem<sup>50</sup>. Oszukiwano także w sklepach. Przykładowo sprzedawano szynkę z dużą ilością wykrojonego

45 *Mięso w PRL-u? Był pomysł, żeby zastąpić je kiełbasą sojową*; <https://www.polskieradio.pl/8/1415/Artykul/765321,Mieso-w-PRLu-Byl-pomysl-zeby-zastapic-je-kielbasa-sojowa>, (30.03.2023).

46 *Paragraf 148 – Kara śmierci: mięso*; <https://www.youtube.com/watch?v=FrMOnheUbxS>, (30.03.2023).

47 A. Pacuła, *Kozioł ofiarny...*, s. 5.

48 *Afera mięsna: złamane życie dziesięciu warszawskich rodzin*; <https://www.rp.pl/historia/art9749181-afery-miesna-zlamane-zycie-dziesieciu-warszawskich-rodzin>, (30.03.2023).

49 A. Pacuła, *Kozioł ofiarny...*, s. 5.

50 K. Kunicki, T. Ławecki, *Afery gospodarcze...*, s. 94.

wraz z nią tłuszczu, wykorzystując fakt, że do sklepu mięso było dostarczane w ćwierci i półtuszach<sup>51</sup>. Dochodziło nawet do faszerowania „pasztetowej” mokrym papierem toaletowym<sup>52</sup>. Po takich kombinacjach, wciskano klientom m.in. kiełbasę krakowską wycenianą na 40 zł/kg jako szynkową za 56 zł/kg<sup>53</sup>.

Praca śledczych nie poszła na marne i wkrótce rozpoczęły się masowe aresztowania. Zatrzymano 437 podejrzanych, w tym 27 kierowników sklepów mięsnych, 11 właścicieli prywatnych masarni, czterech dyrektorów uspołecznionego handlu mięsem i kilku funkcjonariuszy Państwowej Inspekcji Handlowej<sup>54</sup>.

18 kwietnia 1964 r. na Okęcie przyleciał samolot z Bukaresztu, z którego wysiadła grupa handlowców. Oczekujący go milicjanci od razu skupili się na jednym z pasażerów – Stanisławie Wawrzeckim, dyrektorze Miejskiego Handlu Mięsem Warszawa-Praga<sup>55</sup>. Był on modelowym przykładem awansu społecznego w czasach PRL. Urodził się w 1921 r. w Mławie. Po przyjeździe do Warszawy zapisał się do PZPR, dzięki czemu szybko awansował – został dyrektorem MHM Warszawa-Praga. Zyskał więc prestiż, wysoką pensję oraz eleganckie mieszkanie<sup>56</sup>.

Wraz z nim na salę sądową trafili inni stołeczni dyrektorzy, naczelnicy i kierownicy działający w socjalistycznej branży mięsnej – łącznie 10 osób<sup>57</sup>. Wawrzeckiemu zarzucono m.in. przyjęcie korzyści majątkowej na kwotę 3,5 mln ówczesnych złotych<sup>58</sup>. Proces miał być pokazowy. Należało zatem wyselekcjonować takich oskarżonych i postawić takie zarzuty, by oczywista była wymowa społeczna ich nielegalnych działań, a kwalifikacja prawna czynów przestępczych i ich udowodnienie nie sprawiało trudności<sup>59</sup>.

## Proces

Prokuratura wytoczyła oskarżenie o kradzież mienia społecznego na znaczącą skalę, zorganizowanie grupy przestępczej oraz łapownictwo, żądając dla Wawrzeckiego, Witowskiego i Fabisiaka kary śmierci<sup>60</sup>. W akcie oskarżenia wskazywała: „Czyny te bowiem wyrządzają ogromne szkody materialne oraz powodują zakłócenia w planowanym zaopatrywaniu ludzi pracy w artykuły

<sup>51</sup> A. Pacuła, *Kozioł ofiarny...*, s. 5.

<sup>52</sup> J. Ślęzak, *Gdyby nie mięso, to kto wie... może komuna by przetrwała? Ale w PRL zawsze go brakowało*; <https://dziennikpolski24.pl/gdyby-nie-mieso-to-kto-wie-moze-komuna-by-przetrwala-ale-w-prl-zawsze-go-brakowalo/ar.11986406>, (30.03.2023).

<sup>53</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Afery gospodarcze...*, s. 94.

<sup>54</sup> J. Ślęzak, op. cit.

<sup>55</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Afery gospodarcze...*, s. 98.

<sup>56</sup> *Afera mięsna: złamane życie dziesięciu warszawskich rodzin...*

<sup>57</sup> B. Seidler, *Pamiętajcie, że byłem przeciw. Reportaże sądowe*, Wołowiec 2020 s. 44-45.

<sup>58</sup> A. Pacuła, *Kozioł ofiarny...*, s. 6.

<sup>59</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Afery gospodarcze...*, s. 99.

<sup>60</sup> K. Madej, *Kara śmierci za mięso*, Komentarze historyczne BEP IPN Warszawa, s. 59, <http://www.polska1918-89.pl/pdf/kara-smierci-za-mieso,5999.pdf>, (30.03.2023).

pierwszej potrzeby, a także opóźniają stałe podnoszenie stopy życiowej ludności”. Wyznaczono do sądzenia specjalny skład, co spotkało się z protestem obrońców. Choć sprawa toczyła się przed Sądem Wojewódzkim, przewodniczył jej sędzia SN, Roman Kryże. W składzie nie znalazł się żaden z sędziów IV Wydziału Karnego, który był właściwy do rozpoznania tej sprawy<sup>61</sup>.

Proces rozpoczął się 20 listopada 1964 r. Jednak prasa wydała wyrok jeszcze przed rozprawą, opisując oskarżonych jako wyjątkowo groźnych przestępców. Jeden z nich wspominał później: „Traktowali nas jak największych bandytów, prasa sugerowała, że celowaliśmy w ustrój Polski Ludowej”<sup>62</sup>. Ogólnopolskie dzienniki informowały: „Przez co najmniej 10 lat opracowano sprawny system. Ogniwem podstawowym byli kierownicy sklepów, którzy tworzyli nadwyżki kasowe, z rzeźni pobierali całe tusze, które w sklepach dzielono na mniejsze części, wykrawając najlepsze gatunki mięsa, a pozostałą część mieszano razem z gorszymi i sprzedawano po wyższej cenie. Oszukiwali także na wadze, najbardziej sprytni przyjmowali kradzione mięso. Kierownicy sklepów byli kryci przez dyrektorów z centrali i dzielili się z nimi zyskami. Okradali na miliony państwo i nas – zwykłych klientów”<sup>63</sup>.

Proces toczył się w trybie doraźnym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 stycznia 1958 r. o wzmożeniu ochrony mienia społecznego przed szkodami wynikającymi z przestępstwa, ustawy z dnia 18 czerwca 1959 r. o odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciw własności społecznej i dekretu z 1945 r. o postępowaniu doraźnym. Obrońcy złożyli wniosek o jego „oddorażnienie” (który został odrzucony) oraz argumentowali, że grabiono głównie mienie prywatne, a nie państwowe (co było okolicznością łagodzącą w latach 60. XX w.)<sup>64</sup>. Oskarżenie natomiast przedstawiało swoje stanowisko w następujący sposób: „Rozkradali to mienie przez szereg lat. Systematycznie, codziennie, masowo wyrządzając skarbowi państwa i społeczeństwu szkody sięgające setek tysięcy dziennie! Wciągali do przestępczego porozumienia nie tylko podległych im kierowników sklepów, ale korumpowali i namawiali szereg osób z nadzoru i kontroli z innych zakładów, dzieląc się zagrabionym mieniem”<sup>65</sup>. Dyrektorzy zeznawali, że to kierownicy sklepów domagali się zwiększenia dostaw mięsa, więc narzucali się z łapówkami. Kierownicy zaś bronili się, mówiąc, że to dyrektorzy żądali od nich „grubych kopert z wkładką”. W zależności od grubości koperty można było liczyć na artykuły, po które ustawiały się wówczas najdłuższe kolejki<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> P. Lipiński, *Mięso, a w środku rzeźnik*, [http://niniwa22.cba.pl/mieso\\_a\\_w\\_srodku\\_rzeznik.htm](http://niniwa22.cba.pl/mieso_a_w_srodku_rzeznik.htm), (30.03.2023).

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Paragraf 148 – *Kara śmierci: mięso...*

<sup>64</sup> K. Madej, op. cit., s. 59.

<sup>65</sup> A. Pacuła, *Kozioł ofiarny...*, s. 8.

<sup>66</sup> Paragraf 148 – *Kara śmierci: mięso...*

Ze sprawy zrobiła się ogromna afera. Było to w interesie władzy, której zależało na wytłumaczeniu społeczeństwu, dlaczego ubożeje. Chodziło o to, by ciemny lud kupił wyjaśnienie, iż za brak mięsa winę ponoszą ludzie postępujący w taki karygodny sposób. Partia pokazała, że idzie za ludem, który przecież domagał się karania złodziei i spekulantów<sup>67</sup>.

Ostatecznie, 2 lutego 1965 r., sąd wydał wyrok. Skazał Stanisława Wawrzeckiego na karę śmierci, Henryka Gradowskiego oraz Kazimierza Witowskiego na karę więzienia dożywotniego. Orzeczono też jako karę dodatkową przepadek mienia<sup>68</sup>. Na karę dożywotniego pozbawienia wolności skazano również Fabisiaka i Skowrońskiego. Pozostali oskarżeni skazani zostali na kary długoletniego pozbawienia wolności<sup>69</sup>.

### Zakończenie

W uzasadnieniu wyroku napisano: „W Polsce Ludowej – kraju, który doznał tyłu zniszczeń w czasie wojny, a dziś pomnaża swój dorobek wysiłkiem całego społeczeństwa, nie może być żadnego pobłażania dla grabieżców mienia społecznego. Skazani zostali powołani do ochrony mienia, ale działali bez najmniejszej żenady, bezczelnie sądząc, że mogą bezkarnie okradać państwo”<sup>70</sup>.

Obrońcy dalej walczyli o życie swojego klienta składając szereg pism i wniosków, podważających przepisy, na podstawie których toczył się proces. Argumentowali, że nie odbywał się on w trybie doraźnym z uwagi na naruszenie art. 13 i art. 17 dekretu o postępowaniu doraźnym. Ten pierwszy nakazywał odstąpienie od trybu doraźnego przy szczególnie zawiłych okolicznościach sprawy; ten drugi z kolei niezwłoczne ogłoszenie sentencji wyroku. Sprawa rzeczywiście była zawiła, a wyrok ogłoszono następnego dnia, choć powinno to nastąpić tego samego dnia. Wniosek został jednak odrzucony przez sąd po instrukcjach otrzymanych z Ministerstwa Sprawiedliwości. Następnym krokiem było zażalenie do SN. Gdy podstaw do wniesienia rewizji nadzwyczajnej nie znaleźli ani I Prezes SN, ani Minister Sprawiedliwości, obrońcy zwrócili się bezpośrednio do Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Bezskutecznie. Także zwykli obywatele nie zgadzali się z tak surowym wyrokiem i pisali listy do Prokuratury Generalnej PRL. Byli wstrząśnięci i oburzeni, o czym może świadczyć jedno z pism: „Głęboko zostałem wstrząśnięty, gdy usłyszałem wyrok śmierci w sprawie tych aferzystów mięsnych. Jak to, już za parę złotych się u nas w Polsce ludziom ucina głowę?”<sup>71</sup>. Ostatnią nadzieją była Rada Państwa. Nie

<sup>67</sup> A. Pacuła, *Kozioł ofiarny...*, s. 7.

<sup>68</sup> *Paragraf 148 – Kara śmierci: mięso...*

<sup>69</sup> K. Madej, op. cit., s. 59.

<sup>70</sup> A. Pacuła, *Kozioł ofiarny...*, s. 8.

<sup>71</sup> K. Madej, op. cit., s. 59-60.

skorzystała ona z prawa łaski i 19 marca 1965 r. wykonano wyrok. Według zeznań współwierzni, Wawrzecki do końca wierzył, że go ułaskawią<sup>72</sup>.

27 lipca 2004 r. SN uchylił wyroki w aferze mięsnej, uzasadniając, że zapadły one z rażącym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu możemy przeczytać, że „wyrok nie może służyć pełnej rehabilitacji skazanych (...) bardziej może służyć rehabilitacji wymiaru sprawiedliwości, który przed laty nie zapewnił oskarżonym (...) rzetelnego procesu”. Dlatego też Sąd nie uniewinnił oskarżonych, a jedynie umorzył postępowanie wobec nich. Kasacja wniesiona przez RPO nie podważała winy oskarżonych, gdyż nie można zaprzeczyć, że popełnili oni zarzucane im przestępstwa<sup>73</sup>.

*Przykład # 2 Zdzisław Marchwicki – domniemany „Wampir z Zagłębia”*

### **Wstęp – seria niewyjaśnionych ataków**

7 listopada 1964 r. 55-letnia Anna M., wracała z pracy w Katowicach do domu. Niestety, nigdy do niego nie dotarła. Następnego dnia niedaleko torów kolejowych odnaleziono jej zwłoki. Pośmiertna sekcja wykazała, że kobieta miała aż 17 widocznych ran. Bezpośrednią przyczyną śmierci były liczne urazy głowy, które zadano twardym narzędziem<sup>74</sup>. Nie udało się jeszcze rozwiązać tajemnicy tego zabójstwa, kiedy 20 stycznia 1965 r. nieznany sprawca zaatakował ponownie. Tym razem sytuacja miała miejsce na polnej drodze, a ofiara napaści, 55-letnia Ewa P. przeżyła. Dwa miesiące później w Będzinie znaleziono zwłoki 31-letniej Lidii N. Kobieta, podobnie jak Anna M., zmarła wskutek tłuczonych ran głowy, zadanych z użyciem tępego narzędzia. Zabójca ukradł jej obrączkę i zegarek<sup>75</sup>. Brakowało jednak wskazówek, które pozwoliłyby wyjaśnić, kto i dlaczego napadł na ofiary.

Nie było najmniejszych wątpliwości, że na terenie Katowic i w okolicznych miejscowościach, działalność rozpoczął niebezpieczny morderca. Zauważono, iż atakuje średnio co 2 miesiące. Przypisano mu 14 ofiar śmiertelnych i kilka usiłowań. Za jego ostatnią ofiarą uznaje się 45-letnią Jadwigę K., zamordowaną 4 marca 1970 r. w Siemianowicach<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> S. Maleszak, *Kara śmierci za przestępstwo gospodarcze w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – afery mięsna*; <https://historia.org.pl/2014/06/05/kara-smierci-za-przestepstwo-gospodarcze-w-polskiej-rzeczypospolitej-ludowej-afery-miesna>, (30.03.2023).

<sup>73</sup> Baza orzeczeń Sądu Najwyższego – sygnatura akt II KK 332/03; <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/ii%20kk%20332-03.pdf>, (30.03.2023).

<sup>74</sup> P. Gardyński, *Cóż to za różnica, czy jestem mordercą*, „Detektyw Extra Kryminalny świat PRL-u” 2019, nr 2, s. 5.

<sup>75</sup> J.M. Jastrzębski, *Bestie. Zbrodnie i kary*, Nowy Sącz 2020, s. 78.

<sup>76</sup> P. Gardyński, op. cit., s. 5-6.

### Śledztwo w sprawie „Wampira”

Przed milicją stało trudne zadanie, bowiem sprawca nie pozostawiał niemal żadnych śladów. W 1965 r. powołano specjalną grupę operacyjno-śledczą o kryptonimie „Anna”, która miała znaleźć mordercę. Nazwa nawiązywała do imienia pierwszej ofiary, a jej szefem został ppłk Jerzy Gruba. Składała się ona z wysoko cenionych przez przełożonych milicjantów oraz korzystała z pomocy kryminologów, seksuologów, psychiatrów oraz psychologów. Niestety, „Wampir” pozostawał nieuchwytny, a mieszkańców Katowic i okolicznych miejscowości ogarnęła panika. Krytykowali oni nieudolność śledczych oraz nakręcali wokół siebie psychozę strachu, opowiadając mrożące krew w żyłach historie<sup>77</sup>.

Problemem okazało się ustalenie cech seryjnego zabójcy, gdyż w tamtych czasach wiedza o profilowaniu nie była powszechna. O sprawcy wiadano niewiele: atakował kobiety w różnym wieku (między 16 a 58 rokiem życia), nie miał preferencji co do wyglądu fizycznego ofiary (wśród nich były zarówno blondynki, jak i brunetki, o różnym wzroście i posturze), nie gwałcił ich, jedynie czasem obnażał albo okaleczał, niekiedy zabierał im drobne przedmioty<sup>78</sup>. Choć początkowo starano się trzymać sprawę morderstw w tajemnicy, informacje bardzo szybko rozchodziły się wśród społeczeństwa. Zmieniono więc taktykę i zdecydowano się na podjęcie współpracy z obywatelami – ostrzegano o niebezpieczeństwie i instruowano jak się zachować w sytuacji zagrożenia, wskazano numery telefonów do najbliższych jednostek MO oraz ustalono nagrodę miliona ówczesnych złotych, dla osoby, której informacje przyczynią się do schwytania sprawcy<sup>79</sup>.

Posypały się donosy (telefonicznie i korespondencyjne). Niektóre żony znalazły dogodną okazję, by donieść na swoich porywczych i awanturnicznych mężów. Byli też żartownisie, wyśmiewający nieudolność władzy ludowej i tacy, którzy chętnie przypisywali sobie zbrodnie, by tylko zyskać chwilową sławę<sup>80</sup>. Do milicji dotarł przykładowo anonim: „Droga milicjo, wy naiwniacy jesteście ostatnimi patałachami, żeby aż tak długo mnie ścigać Mam was tam, gdzie światło dzienne nie dochodzi. Myślę, że niedługo wpadniecie na mój trop, ale i tak go prędko zgubicie. Z poważaniem – Kochany Wampir”<sup>81</sup>.

Presja, by znaleźć mordercę była ogromna. Zwłaszcza że w pewnym momencie w sprawę zaangażował się ówczesny I sekretarz KW PZPR w Katowicach, Edward Gierek. „Wampir” zamordował jego krewną, 18-letnią Jolanę. Ponadto, jedna z ofiar została zamordowana 22 lipca (Narodowe Święto

<sup>77</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Zagadki kryminalne PRL*, Warszawa 2016, s. 97-99.

<sup>78</sup> P. Gardyński, op. cit., s. 6.

<sup>79</sup> J.M. Jastrzębski, op. cit., s. 84 i 86.

<sup>80</sup> P. Gardyński, op. cit., s. 7.

<sup>81</sup> P. Semczuk, *Wampir z Zagłębia*, Warszawa 2021, s. 113.



Odrodzenia Polski); inna miała nazwisko Gomółka – co prawda przez „ó”, a nie „u”, ale jednak. Jeśli sprawca tymi atakami postanowił zadrwić z władzy ludowej, to zdecydowanie nie był to dobry pomysł. Władza była wszak wyjątkowo wyczulona na takie „numery”<sup>82</sup>. Niemniej w tym momencie koszty operacji przestały się liczyć. W sprawę zaangażowano 10% ogólnego stanu służb mundurowych<sup>83</sup>. Śledczy po prostu musieli znaleźć zabójcę za wszelką cenę.

W grudniu 1971 r. do Polski przyleciał amerykański profiler James Brussel. Na podstawie zaprezentowanego materiału nakreślił on profil psychologiczny „Wampira z Zagłębia”. Uważał, że mógł być nim ok. 45-letni schizofrenik, pochodzący z regionu, w którym dokonuje przestępstw. Prawdopodobnie jest dobrze zorganizowanym, nierzucającym się w oczy, samotnikiem o wykształceniu przynajmniej średnim. Nie był notowany. Nienawidzi kobiet, więc zasadniczym celem jego działania jest ich zabijanie; motywem natomiast są zaburzenia w sferze seksualnej. Sposób zadawania ran mógł wskazywać, że jest mańkutem. Potrafi panować nad impulsem zabijania przez długie miesiące, w okresie „ciszy” może osiągać zadowolenie seksualne poprzez masturbację. Ofiar nie gwałcił ani przed śmiercią, ani pośmiertnie. Zadowalał się samym zabijaniem. Jego zachowanie było typowe dla schizofreników, a nie dla psychopatów<sup>84</sup>.

Pewnego dnia milicjanci otrzymali telefon od Tomasza Olszowego. Podawał detale, które mógł znać tylko morderca. Gdy pojechali go sprawdzić, ich oczom ukazały się zgliszcza. Mężczyzna zamordował swoją rodzinę, podpalił dom i popełnił samobójstwo. Informacje, którymi podzielił się z milicją, nasuwały przypuszczenie, że to on był poszukiwanym sprawcą. Zatrzymanie zabójcy z Zagłębia miało być wielkim sukcesem organów ścigania<sup>85</sup>. Oznajmienie społeczeństwu, iż „Wampir” w zasadzie sam się zabił, nie wchodziło w grę. Trzeba było więc szukać dalej.

Funkcjonariusze chodzili po domach, licząc, że w końcu natrafią na jakiś ślad. Tak dotarli do Marii Marchwickiej, która miała powiedzieć: „A co wy tak szukacie sprawcy, ja go mam w domu. To jest mój mąż”. Rzekomo przychodził do domu pokrwawiony, palił buty. Niby był to jakiś punkt zaczepienia, ale tak naprawdę żaden większy powód do zatrzymania. W filmie dokumentalnym *Jestem mordercą*, córka mężczyzny twierdzi, że matka chciała się pozbyć ojca. Nie trudno samemu dojść do takiego przekonania – wystarczy posłuchać w jaki sposób kobieta wypowiada się o nim: „Zdzisław, mój mąż, był doprawdy ułomny, do niczego”, „Bo jak nie robił nic w domu, to po co on mi był potrzebny”, „Nigdy nie podniósł na mnie ręki, bo przede wszystkim nie dałabym mu się uderzyć (...), a to było chucherko”<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> P. Gardyński, op. cit., s. 7.

<sup>83</sup> P. Semczuk, *Wampir...*, s. 13 i 15.

<sup>84</sup> Ibidem, s. 128-130 i 132-134.

<sup>85</sup> P. Gardyński, op. cit., s. 7.

<sup>86</sup> *Jestem Mordercą*; <https://www.youtube.com/watch?v=DA5SPLzck1o>, (30.03.2023).



### Osoba Zdzisława Marchwickiego

Zdzisław Marchwicki zupełnie nie pasował do wspomnianego raportu. Nie był leworęczny. Nie chorował również na schizofrenię oraz nie miał średniego wykształcenia. Miał rodzinę, pił, palił, był notowany. Z pewnością nie napisał także cytowanego anonimu. Nie przeszkodziło to jednak milicji w zatrzymaniu go 6 stycznia 1972 r.<sup>87</sup> Na widok funkcjonariuszy, miał powiedzieć: „Dwa samochody marki Wołga, po takiego jednego człowieka jak ja? Patrzcie ilu was tu jest, jakbyście co najmniej tego wampira ujęli”. Ktoś jednak później przeinaaczył wypowiedź i w aktach zapisano: „O proszę. Nareszcie żeście wampira ujęli”<sup>88</sup>. Milicja mogła wreszcie pochwalić się sukcesem i pokazać społeczeństwu „Wampira”.

Zdzisław Marchwicki był 45-letnim ojcem ośmiorga dzieci, żonatym, zamieszkałym w Siemianowicach Śląskich. Pracował jako konwojent w kopalni „Siemianowice”. Materiały ze śledztwa w sprawie seryjnych morderstw dokonanych w latach 1964–1970 przedstawiono opinii publicznej dopiero dwa lata po jego zatrzymaniu. Podczas prasowej konferencji w Komendzie Wojewódzkiej w Katowicach, całą operację ukazano jako wspaniały sukces, który uwieńczył żmudne śledztwo<sup>89</sup>. Nikt nie wnikał, że ataki na kobiety ustały już w 1970 r., a Marchwickiego zatrzymano w 1972 r., a „niewierzących” (w jego winę) pozbywano się, odwołując ze stanowisk<sup>90</sup>.

Na konferencji ppłk Gruba zaprezentował dziennikarzom postać Zdzisława Marchwickiego. W jego ocenie był to człowiek o dwóch twarzach – „Na zewnątrz spokojny, pracowity i uczynny. W rzeczywistości awanturniczy, cyniczny i mściwy. Złodziej i alkoholik”. Biegli także nie wystawili mu korzystnej opinii. Uznali go za psychopatę charakterologicznego, niemającego odchyień w sferze poczytalności oraz opisali jako „zboczeńca płciowego typu sadystycznego w formie szczytowej, mogącego popełniać inkryminowane mu zabójstwa, noszące wszelkie cechy morderstw z lubieżności”<sup>91</sup>. Według nich Marchwicki z powodu niewykształconej w pełni zdolności do normalnego życia seksualnego potrzebował silnych bodźców zewnętrznych, wręcz wynaturzonych, takich jak krew, konwulsja ofiary czy jej agonia<sup>92</sup>.

Aresztowano także dwóch braci Zdzisława (Jana i Henryka), jego siostrę Halinę Flak, Zdzisława (syna Haliny) oraz Józefa Klimczaka (przyjaciela Jana). W późniejszych listach Henryk wyjaśnił, dlaczego składał przeciwko braciom obciążające (ale nieprawdziwe) zeznania. Śledczy mówili mu, że jego żona „się

<sup>87</sup> P. Semczuk, *Wampir...*, s. 134.

<sup>88</sup> *Jestem Mordercą*.

<sup>89</sup> J.M. Jastrzębski, op. cit., s. 103.

<sup>90</sup> P. Semczuk, *Wampir...*, s. 180-181.

<sup>91</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>92</sup> P. Gardyński, op. cit., s. 9.

puszcza”, ludzie napadają na jego dom, wybijają szyby, a jego dzieci zostały oddane do domu dziecka. Kazali mu pisać oświadczenia dopóki, nie zawierały zadowalającej ich treści. W tej manipulacji chodziło o to, żeby skłócić rodzeństwo, by obciążało się wzajemnie za obietnicę szybkiego wyjścia na wolność<sup>93</sup>.

### Proces i zakończenie

Pokazowy proces rozpoczął się 18 września 1974 r. w sali widowiskowej Domu Kultury Zakładów Cynkowych „Silesia” w Katowicach. Budził ogromne zainteresowanie, więc wejście możliwe było tylko z biletem. Zdzisława oskarżono o 14 zabójstw i 6 usiłowań, znęcanie się nad żoną i dziećmi, zabór mienia społecznego i znieważenie funkcjonariuszy MO<sup>94</sup>. Od czasu pierwszego zabójstwa minęło 10 lat, nie było też odcisków palców. Oskarżenie musiało więc „stworzyć” dowody przeciwko domniemanemu mordercy. Wskazywano na rzeczy, które „Wampir” miał kraść ofiarom, a potem wyrzucać do śmietnika. Ciężko uznać to za mocny dowód, bo w taki sposób mógł się zachować każdy. Świadkowie bez wahania mówili, że widzieli Marchwickiego w miejscach popełnionych zabójstw<sup>95</sup>. Wątpliwe wydaje się jednak, by po takim czasie mogli pamiętać go dokładnie, gdzie i kiedy widzieli.

Podczas procesu starano się przedstawić rodzinę w jak najgorszym świetle. Ujawniano niepocholebne fakty z jej życia. Nie wnosiły one nic istotnego do sprawy, ale umożliwiły utrwalenie w społeczeństwie obrazu „rodziny z rynsztoka”, którą nie trzeba się przejmować<sup>96</sup>. By pogрузić Zdzisława wykorzystano nawet jego dzieci, które negatywnie się o nim wyrażały. Obciążające zeznania wymusiła na nich matka, a one same wciąż wierzą w niewinność swojego ojca. W końcu, zmęczony tym wszystkim, powiedział do sędziego słowa, które wykorzystano później jako dowód jego winy: „Ja już nie chcę po prostu zeznawać. Nie mam nic do powiedzenia. Wiele zawiniłem, to na pewno, że tak postąpiłem, tego żałuję, ale dzisiaj już za późno”. Na pytanie sądu: „Oskarżony się przyznaje, czy nie?”, odpowiedział „No cóż, Najwyższy Sądzie, cóż to jest za różnica”, natomiast zapytany „czy jest mordercą” – „Z tego co słyszałem, co się dowiedziałem, to tak<sup>97</sup>.”

Sprawa zakończyła się 28 lipca 1975 r. wyrokiem śmierci dla Zdzisława i Jana. Henryk został skazany na 25 lat pozbawienia wolności, Józef Klimczak – na 12 lat, Halina Flak oraz jej syn – na 4 lata. Zdzisława czekała jeszcze rozprawa przed SN. W areszcie napisał pamiętnik, w którym opisał swoją młodość oraz wszystkie dokonane zabójstwa. Namówił go do tego współwięzień, który

93 *Jestem Mordercą.*

94 K. Kunicki, T. Ławecki, *Zagadki kryminalne...*, s. 104.

95 P. Gardyński, op. cit., s. 9-10.

96 *Ibidem*, s. 10.

97 *Jestem Mordercą.*

potem przekazał te notatki kierownictwu więzienia<sup>98</sup>. Analizując jego fragmenty nietrudno nabrać podejrzeń, że Marchwicki nie napisał go samodzielnie, jak deklarował na przesłuchaniu podczas sesji wyjazdowej SN. Szczególną uwagę zwracają opisy zabójstw. Są one spójne i logiczne, w porównaniu do reszty treści, gdzie niemal brak jest znaków interpunkcyjnych. W opisach pojawiają się zwroty milicyjne, np. przybyłem na miejsce, dokonałem zabójstwa, po czym w pośpiechu oddaliłem się. Zapiski otwiera zdanie: „Ten oto pamiętnik dedykuję koledze z którym siedzę w jednej celi”. Na rozprawie miał odpowiedzieć, że nie zna takiego słowa jak „dedykuję”<sup>99</sup>.

Nie przeszkodziło to jednak w przyjęciu przez SN zeszytu jako jeszcze jednego dowodu winy. obrońcy zakwestionowali zeznania świadków i opinie biegłych. Przyznanie się do popełnienia zbrodni, uważali za akt załamania i beznadziejności. Nad oskarżonym znęcano się psychicznie, wyzywano go od zabójców, zbrojców. Pod wpływem raniących słów zapadał się w sobie. W społeczeństwie utrwalano przekonanie, że to on właśnie jest „Wampirem”. Wyciągano go z celi, robiono zdjęcia, które dostawali dziennikarze z kraju, chcący coś napisać o mordercy z Zagłębia. Ostatecznie SN utrzymał w mocy wydany wyrok<sup>100</sup>.

Opisana sprawa wzbudza wciąż wątpliwości. Wiele osób krytykuje proces, wskazując, że nie było żadnych dowodów ani śladów, które ze stuprocentową pewnością identyfikowałyby Marchwickiego jako mordercę<sup>101</sup>. Podczas okazania organy ścigania zastosowały też pewną sztuczkę. We fragmentach wspomnianego filmu widać, że choć świadek ma do wyboru czterech mężczyzn, to tylko przy Zdzisławie znajduje się mikrofon, niejako sugerując „właściwą odpowiedź”. Ponadto pytana kobieta po 7 latach, potrafi bezbłędnie wskazać prokuratorowi, kogo widziała, choć było to ciemnym i mglistym wieczorem. Nawet sam Zdzisław widział absurd sytuacji, w której się znalazł – celnie odpowiadając: „Ta pani na pewno nie pamięta, co trzy dni temu na obiad jadła”<sup>102</sup>. Nie bez znaczenia jest również fakt, że z czasem coraz bardziej męczył się tym wszystkim. Popadł w depresję. Niektórzy twierdzą, że był zbyt prostym człowiekiem, by samodzielnie napisać pamiętnik<sup>103</sup>.

<sup>98</sup> J.M. Jastrzębski, op. cit., s. 113.

<sup>99</sup> P. Semczuk, *Wampir...*, s. 210-212 i 229-231.

<sup>100</sup> P. Gardyński, op. cit., s. 10-11.

<sup>101</sup> Ibidem, s. 10-11.

<sup>102</sup> *Jestem Mordercą*.

<sup>103</sup> P. Gardyński, op. cit., s. 11.

*Przykład #3 Karol Szczepan Kot – „Wampir z Krakowa”*

**Osoba Karola Kota**

Karol Kot urodził się 18 grudnia 1946 r. w Krakowie<sup>104</sup>, jako syn inżyniera i działaczki społecznej. Uczeń maturalnej klasy Technikum Energetycznego pochodził więc z inteligentnej rodziny. Miał młodszą o osiem lat siostrę, którą często bił. Nigdy nie skarżyła się rodzicom, bo ją zastraszał. Uważał, że kochają dziewczynę bardziej niż jego. Dowiedzieli się oni o morderstwach syna jako ostatni. Podczas procesu utrzymywali, że chłopak był sumienny, odpowiedzialny i spokojny. Traktowali też zbieranie przez niego noży jako niegroźne hobby<sup>105</sup>.

Miał 13 lat, kiedy podczas wakacji w Pcimiu sprawił sobie pierwszy nóż i zaczął zabijać niewielkie zwierzęta. Później zaczął odwiedzać rzeźnie. Wielokrotne oglądanie zabijanych świń i cieląt było dla niego niesamowitym przeżyciem. Opowiadał, że rzeźnicy pozwolili mu samemu zabić zwierzę i wypić ciepłą krew, która bardzo mu smakowała. Nie oszczędzał także domowych kotów – rzucał nimi, a ich cierpienie sprawiało mu przyjemność<sup>106</sup>. Jak na ironię, kiedy trzeba było zabić przykładowo rybę na obiad, dla niepoznaki udawał, że się tego brzydzi<sup>107</sup>.

Znajomi ze szkoły stronili od niego z uwagi na jego dziwactwa, przez co uchodził za odludka. Wyróżniał się nietypowymi zainteresowaniami, wśród których było: kolekcjonowanie broni białej, pirotechnika, strzelectwo i wojskowość. Zachowywał się w sposób mogący budzić niepokój – napastował koleżanki, a kolegom zarzucał linkę na szyję, by następnie ich podduśnić. Bez oporów opowiadał rówieśnikom, że chciałby kogoś zabić. Doskonalił umiejętności posługiwania się nożami, co publicznie prezentował, przebijając na wylot jednym uderzeniem ławkę szkolną<sup>108</sup>. Jego zachowanie często wydawało się być nieadekwatne do sytuacji, bowiem niewinne szturchnięcie wyzwałało w nim ogromną agresję. Z powodu obsesji na punkcie noży, zyskał sobie wśród kolegów kilka przydomków, takich jak „Krwawy Lolo”, czy „Lolo Rozpruwacz”<sup>109</sup>. Skrupulatnie studiował także medyczne książki, atlasy, podręczniki medycyny sądowej<sup>110</sup>.

<sup>104</sup> *Paragraf 148 – Kara śmierci*, Odcinek 3: *Maturzysta*; <https://www.youtube.com/watch?v=KENjh-d3HxNw>, (30.03.2023).

<sup>105</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Zagadki kryminalne...*, s. 165, 167 i 176.

<sup>106</sup> P. Semczuk, *M jak morderca. Karol Kot – wampir z Krakowa*, Warszawa 2019, s. 150-151 i 157.

<sup>107</sup> B. Sygit, *Kto zabija człowieka... Najgłośniejsze procesy w powojennej Polsce*, Warszawa 1989, s. 74.

<sup>108</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Zagadki kryminalne...*, s. 166.

<sup>109</sup> A. Pacuła, *Moja robota to krew*, „Detektyw Extra Kryminalny świat PRL-u” 2016, nr 2, s. 22.

<sup>110</sup> *Powrót mordercy, którego bała się cała Polska*; <https://www.fakt.pl/plotki/powrot-mordercy-ktorego-bala-sie-cala-polska/f63x26v#slajd-1>, (30.03.2023).

Według nauczycieli, Karol był przeciętnym, ale ambitnym uczniem. Ważne jednak w tamtym okresie było „zaangażowanie społeczne”. Zapisał się do ORMÓ, Ligi Obrony Kraju oraz Związku Młodzieży Socjalistycznej. Udało mu się także uzyskać w Komendzie Wojewódzkiej MO pozwolenie na posiadanie wiatrówki<sup>111</sup>. W 1965 r. dołączył do sekcji strzeleckiej SKS „Cracovia”, gdzie poznał Danusię, studentkę IV roku ASP. Dziewczyna na prośbę trenera zaopiekowała się wycofanym chłopakiem. Ich znajomość trudno było nazwać przyjaźnią, a on najwyraźniej oczekiwał czegoś więcej. Podczas jednej z wycieczek do Tyńca, próbował ją pocałować oraz zaproponował stosunek. Gdy ta się nie zgodziła, zagroził, że ją zabije. Innym razem przewrócił dziewczynę i przyłożył nóż do gardła ze słowami „Teraz cię zabiję”. Ostatecznie odpuścił. Po jakimś czasie wyjął kawałek szkła z kieszeni i powiedział, że chciał podciąć jej żyły, a ciało wrzucić do Wisły, aby upożorować samobójstwo. Z zwierzał się, że „chyba jest chory, bo ma skłonności sadystyczne. Zadawanie bólu innym ludziom sprawia mu przyjemność”<sup>112</sup>. Na tę niebezpieczną sytuację, Danusia zareagowała śmiechem. Jak później mówiła: „Karol zachowywał się bardzo dziwnie. Podczas rozmowy rzucił się na mnie z nożem i groził śmiercią. Wtedy potraktowałam to jako niesmaczny żart”<sup>113</sup>.

### **Fantazje oraz pierwsze próby ich realizacji**

Podczas śledztwa, śledczy przesłuchiwali znajomych Kota. Twierdzili, że pukali się w czoło, kiedy słyszeli wywody na temat jakże ambitnych planów życiowych. Podczas szkolnej wycieczki do Auschwitz miał ponoć zachwycać się precyzją organizacji fabryki śmierci, by następnie opowiadać, że w razie wojny chciałby zostać dowódcą takiego obozu<sup>114</sup>. Chciał być kimś ważnym dla społeczeństwa – komandosem lub wysokim dowódcą (złożył podanie do szkoły oficerskiej). O swoich marzeniach i fantazjach mówił otwarcie w słowach: „Byłem cholernie ambitny, chciałem być kimś (...). Z moich marzeń zdążyło się spełnić jedno, chciałem i byłem katem ludzi, choć myślałem o większej rzezi, o prawdziwym dużym krematorium (...). Marzyły mi się masowe mordy w komorach gazowych, łapanie, ćwiartowanie ludzi. Chciałem wymordować wszystkie kobiety (...). Niestety, nie zdążyłem. Nie wiem, kto na tym stracił”<sup>115</sup>.

Wydaje się, że wiele wypowiedzi Karola powinno się traktować z dystansem, bowiem brzmią, jakby chłopak chciał tylko i wyłącznie zaszokować swoich słuchaczy. Mimo to zawsze warto przeanalizować, co morderca mówi o sobie i swoich czynach. Opis pierwszych fantazji o zabijaniu ludzi ujął w następujących

<sup>111</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Zagadki kryminalne...*, s. 166.

<sup>112</sup> P. Semczuk, *M jak morderca...*, s. 92-94.

<sup>113</sup> A. Pacuła, *Moja...*, s. 22.

<sup>114</sup> P. Semczuk, *M jak morderca...*, s. 121-122.

<sup>115</sup> B. Sygit, op. cit., s. 78.

słowach: „Bardzo lubiłem patrzeć na nienaganny profil noży. (...) Kochałem je. Stale mnie coś ciągnęło i namawiało, abym spróbował jak nóż wchodzi w ciało człowieka. Obawa przed karą hamowała moją rękę, bo wiedziałem, że za to wieszają. Rozpocząłem więc od istot nieludzkich (...). Kiedyś spostrzegłem, że krew tych istot robi na mnie dziwne wrażenie. Lubiłem patrzeć, jak spływa po nożu (...), jej ciepły zapach podniecał mnie. Stale prześladowała mnie myśl, aby spróbować tego z człowiekiem”<sup>116</sup>.

W końcu owo pragnienie krwi przekształcił w czyn, bowiem pierwszej próby zabójstwa dokonał jako zaledwie siedemnastolatek. 21 września 1964 r. zabrał ze sobą dwa noże i wyszedł na poszukiwanie „obiektu”. Uznał, że najłatwiej będzie mu zamordować w pustym kościele starą, modlącą się kobietę. Zeznał, że najpierw zaszedł do kościoła Kapucynów, ale kiedy nie znalazł tam odpowiedniej ofiary, udał się do kościoła Sercanek. Wszedł tam i czekał. Kiedy kobieta uklękła, podszedł do niej i bagnetem zadał jej cios w plecy. Mierzył na wysokości serca, by mieć pewność, że cios ten okaże się śmiertelny. Po, jak to określił „pierwszej mokrej robocie” uciekł z miejsca przestępstwa i spokojnie poszedł do szkoły<sup>117</sup>. W bramie zdążył jeszcze zlizać krew z ostrza. Zaatakowaną kobietą okazała się 48-letnia Helena W., która przeżyła napaść. Podobne szczęście miała 78-letnia Franciszka L., zaatakowana zaledwie dwa dni później. Chociaż została trwale okaleczona, przeżyła<sup>118</sup>. Jednak niecały tydzień później udało mu się pozbawić życia napadniętą ofiarę. W holu kościoła Sióstr Prezentelek, ugodził nożem w plecy 86-letnią Marię P. Ranną znalazła siostra zakonna. Na chwilę przed utratą przytomności staruszka zdążyła tylko wyszeptać: „młody chłopak”. Nie udało się jej uratować, zmarła w szpitalu następnego dnia<sup>119</sup>.

W sprawie nożownika krakowska milicja wszczęła śledztwo. Przed śledczymi stało nie lada wyzwanie, bowiem mieli wyjątkowo skąpe informacje. Próbowali ustalić jak najwięcej faktów, które mogłyby pomóc w trafieniu na ślad zabójcy. W Krakowie zapanowała psychoza strachu, a starsze kobiety chodziły po mieście z metalowymi „ochraniaczami” przyczepionymi do pleców (np. dużymi pokrywkami). Komenda Główna MO starała się uspokajać mieszkańców, prosiła świadków o kontakt, umieszczała komunikaty w gazetach. Działania te okazały się bezskuteczne, gdyż obywatele w dobie komunizmu nie byli skłonni do współpracy z organami ścigania<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>117</sup> *Seryjni mordercy – Był sobie chłopiec – Karol Kot*; <https://www.youtube.com/watch?v=IL0qs8-IinU>, (30.03.2023).

<sup>118</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Zagadki kryminalne...*, s. 167-168.

<sup>119</sup> J.M. Jastrzębski, op. cit., s. 36-37.

<sup>120</sup> A. Pacuła, *Moja...*, s. 21.



O zbrodniarzu wiadomo było, że mógł to być młody (16–18-letni) chłopak o gładko uczesanych ciemnych włosach i owalnej, rumianej twarzy. Miał na sobie krótki, letni płaszcz koloru kawy z mlekiem. Na lewym ramieniu znajdowała się czerwona tarcza szkolna. Prowadzono poszukiwania w środowiskach młodzieżowych oraz wśród osób chorych psychicznie, dewiantów seksualnych, chuliganów, sprawców podejrzanych o dokonywanie czynów z użyciem niebezpiecznego narzędzia. Kiedy w 1965 r. nie doszło do żadnego ataku, śledztwo umorzono z powodu niewykrycia sprawcy i nieprzejawiania przez niego dalszej działalności. Uznano, że był to człowiek chory psychicznie, który wyrwał się na pewien czas spod opieki. Napady się skończyły, bo udało się odzyskać nad nim kontrolę<sup>121</sup>.

### **Motywacja sprawcy i jego *modus operandi***

Ale spokój był tylko pozorny, bowiem w 1966 r. w Krakowie znowu wybuchła panika. 13 lutego nieznanymi sprawcami zaatakował 11-letniego chłopca. Leszek Całek jeździł tego dnia na sankach w okolicy Kopca Kościuszki. Morderca zabił dziecko, zadając mu nożem aż jedenaście ran kłutych. Ludzie wciąż żyli brutalnym morderstwem, gdy 14 kwietnia doszło do kolejnej tragedii. Ofiarą szaleńca padła 7-letnia dziewczynka, Małgorzata P., która zeszła do skrzynki na listy. Otrzymała kilkanaście ciosów nożem w jednej z klatek schodowych. Udało jej się przeżyć atak, a śledczy zaczęli łączyć aktualne zdarzenia z tymi z przeszłości<sup>122</sup>.

Przyglądając się wszystkim opisanym atakom, można zauważyć związek pomiędzy wybranymi przez napastnika ofiarami. Dzieci i starsze kobiety wydawały się dla Kota łatwym celem. Na pytanie jednego z milicjantów: „Karol, dlaczego takie schorowane, starsze panie, garbate? Dlaczego nie zaatakowałeś mężczyzny?”, miał odpowiedzieć „Bałem się. Tu wiedziałem, że mi nic nie zrobią”. Podobnie, gdy widział zupełnie bezbronnego chłopca, czy małą dziewczynkę, to wtedy „się wyżywał”<sup>123</sup>. Oprócz ataków z użyciem noży, Kot wielokrotnie próbował otruć przypadkowe osoby, dosypując trucizny do butelki z octem w barze „Przy Błoniach”. Jako, że nie było o przypadkach zatruczeń żadnych wzmianek w prasie, można założyć, że zabójczy pomysł nie wypalił<sup>124</sup>. Do listy zarzucanych mu czynów należy również doliczyć cztery podpalenia<sup>125</sup>.

Jeśli chodzi o *modus operandi* sprawcy, to można zauważyć, że działał on nietypowo. Rzadko zdarza się, że zabójca zmienia sposób postępowania. Ten

<sup>121</sup> J.M. Jastrzębski, op. cit., s. 36-38.

<sup>122</sup> *Paragraf 148 – Kara śmierci*, Odcinek 3: *Maturzysta...*

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> J. Kałęba, *Karol Kot, czyli jak Kraków uległ psychozie*; <https://plus.gazetakrakowska.pl/karol-kot-czyli-jak-krakow-ulegl-psychozie/ar/c15-14473655>, (30.03.2023).



najpierw atakował starsze kobiety, a potem dzieci. Zmienił też się sposób zabijania. Wcześniej było to jedno pchnięcie nożem, później ataki charakteryzowało „nadzabijanie”<sup>126</sup>. *Overkill* polega na zadaniu większej ilości ciosów niż potrzebnych do zabicia. Sprawca wyładowuje w takim momencie swoją agresję na ofierze lub ma intencję zabicia dokładnie tej osoby<sup>127</sup>. W zasadzie chłopak działał bez żadnej strategii: „Jego ataki wydają się chaotyczne i przypadkowe. I to właściwie stwarza największy kłopot śledczym, którzy próbują doszukać się pewnego schematu działania. Kot mógł zaatakować w każdej chwili, każdego – dziecko, kobietę, osobę starszą. Dotarcie do sprawcy w takiej sytuacji jest szalenie trudne, bo nie kieruje się on logicznym kluczem”<sup>128</sup>.

Właśnie z tego powodu wciąż nie znano motywacji, która mogła kierować zabójcą – nie były to bowiem ani pobudki rabunkowe, ani seksualne<sup>129</sup>. Podczas późniejszych rozmów, twierdził: „Niektórzy mówili, że wampir działa bez motywów, ale to nieprawda, przecież dogadzałem swoim zachciankom i uwalniałem się od obezwładniających mnie myśli. Pasjonował mnie widok krwi, cierpienie ofiary i dzieło zniszczenia”<sup>130</sup>. Potrafił także opisać, co czuł w momencie zabijania: „Przed samym momentem uderzenia, gdy stwierdziłem, że są do tego warunki, ogarniało mnie silne podniecenie, którego nie mogłem opanować. W chwili zaś uderzania miałem jakieś zakłócenia w widzeniu, choć cios pierwszy i ostatni rejestrowałem dobrze, a te środkowe to waliłem na oślep. Przyjemności doznawałem, gdy nóż wchodził w mięso, jest to uczucie nie do opisanie”<sup>131</sup>. Można zatem wnioskować, że morderca kierował się pobudkami hedonistycznymi. Uzyskiwał zadowolenie przez zaspokajanie żądzy niszczenia i zadawania cierpienia<sup>132</sup>. Wielokrotnie w jego słowach przewija się motyw doznawania przyjemności, wskutek dokonywanych czynów.

### Proces i zakończenie

Krwawe szaleństwo z pewnością mogłoby trwać dłużej, gdyby nie Danuta. Początkowo nie uwierzyła, gdy Kot opisał jej ze szczegółami atak na 7-letnią dziewczynkę. Dopiero gdy następnego dnia pojawiły się o tym informacje, studentka zgłosiła się na milicję. Funkcjonariusze rozpoczęli obserwację podejrzanego<sup>133</sup>. Planowali zatrzymać go po egzaminie maturalnym. W międzyczasie gromadzili informacje o jego kolegach, których później zamierzali przesłuchać.

<sup>126</sup> *Seryjni mordercy – Był sobie chłopiec – Karol Kot.*

<sup>127</sup> “Forensic Pathology Reviews” 2006, Vol. 4, s. 77-78.

<sup>128</sup> J. Kalęba, op. cit.

<sup>129</sup> A. Pacuła, *Moja...*, s. 21.

<sup>130</sup> B. Sygit, op. cit., s. 80.

<sup>131</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>132</sup> J.M. Jastrzębski, op. cit., s. 64.

<sup>133</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Zagadki kryminalne...*, s. 169-170.

Ostatecznie zjawili się w domu świeżo upieczonego absolwenta technikum 1 czerwca 1966 r., zabrali ze sobą i osadzili w areszcie. Przeprowadzili także rewizję w jego mieszkaniu, podczas której znaleźli m.in. 16 sztuk noży, słoik z arsenianem sodu, *Mały atlas anatomiczny* z obrysowanym układem naczyniowym człowieka z podkreślonymi informacjami dotyczącymi położenia serca, zeszyty z rysunkami noży, deskę z wieloma nacięciami. W areszcie Karol zachowywał się spokojnie. Prosił, aby szybko wyjaśniono sytuację, bo chce zdążyć na egzaminy wstępne do szkoły oficerskiej<sup>134</sup>.

Morderca nie przyznawał się do winy. Dopiero kiedy skonfrontowano go z niedoszłymi ofiarami, które potwierdziły, że to on je zaatakował, z lubością zaczął opowiadać<sup>135</sup>. Wyraźnie lubił opisywać krwawe detale i snuć wypełnione krwią fantazje. Wydawał się być wręcz z siebie zadowolony: „Ja się cieszyłem z tego, co udało mi się zrobić. Gdy w gazecie ukazało się zdjęcie Leszka, pobiegłem do kolegi i pochwaliłem się, że to moje dzieło, (...). Nie żałuję niczego, a gdybym mógł, mordowałbym dalej”<sup>136</sup>. Podczas wizji lokalnych był w swoim żywiole. Z dumą prezentował, jak wyszedł z przedsiönka i biegł w stronę ulicy. Był rozluźniony i nonszalancki. Dyrygował oficerem trzymającym na tyłce mikrofon. Przystawiał operatora kamery, aby ujęcie było lepsze. Ustawiał pozorantkę, tak aby znajdowała się w identycznej pozycji, jak ofiara i z wyraźnym zadowoleniem dźgał ją w plecy gumowym nożem. Z kolei w barze „Przy Błoniach” prezentował jak wsypywał arsenian sodu do buteleczki z octem. Uśmiechał się, pozował do zdjęć. Grał rolę głównego bohatera. Cieszył się, gdy przewracał pozorantkę i z radością przystawiał jej gumowy nóż do gardła. Zdawało się, że przeżywał wtedy na nowo tamte wydarzenia. Ponoć w pewnej chwili powiedział, że tylko nieprawdziwy nóż psuje całą atmosferę<sup>137</sup>.

Proces rozpoczął się 3 maja 1967 r. Oskarżony nie krył się z tym, że wiedział, że nie wolno zabijać<sup>138</sup>. Biegli mieli duży problem z orzeczeniem poczytalności chłopaka. Zespół z Grodziska Mazowieckiego uważał, że jest w pełni poczytalny, a jeżeli byłby niepoczytalny, to tylko w nieznacznym stopniu. Powinien więc odpowiadać przed sądem na zasadach ogólnych<sup>139</sup>. Z kolei biegli z Krakowa stwierdzili, że „jest psychopatą typu uczuciowo-chłodnego, bezwzględnego (tę grupę psychopatów charakteryzuje okrucieństwo, całkowity lub częściowy brak poczucia winy, skruchy; nie przejawiają uczucia wstydu i litości). Jednocześnie nie jest on całkowicie pozbawiony uczuć wyższych: jest prawdomówny, ma swoiste poczucie wartości dobra i zła, przeżywa swoje niepowodzenia, ma

<sup>134</sup> J.M. Jastrzębski, op. cit., s. 53.

<sup>135</sup> A. Pacuła, *Moja...*, s. 22-23.

<sup>136</sup> B. Sygit, op. cit., s. 85.

<sup>137</sup> P. Semczuk, *M jak morderca...*, s. 166-167.

<sup>138</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Zagadki kryminalne...*, s. 172.

<sup>139</sup> A. Pacuła, *Moja...*, s. 24.

ambicje. Rozpoznawał znaczenie swoich czynów, ale w znacznym stopniu miał ograniczoną zdolność kierowania swoim postępowaniem<sup>140</sup>.

Prokurator wnosił o karę śmierci i taką karę sąd orzekł<sup>141</sup>. Wyrok sądu wojewódzkiego zmienił SN na karę dożywotniego pozbawienia wolności. Dopiero rewizja Prokuratora Generalnego doprowadziła do orzeczenia w dniu 11 marca 1968 r. ostatecznie kary śmierci, która została wykonana 16 maja 1968 r. Sąd pierwszej instancji przyjął, iż zabójca miał w znacznym stopniu ograniczoną poczytalność. Mógł zastosować w takim przypadku nadzwyczajne złagodzenie kary, ale nie skorzystał z tej możliwości<sup>142</sup>. Wyrok nie mógł być inny – żądni krwi mordercy, krakowianie powiesili go, zanim o jego losie zdążyli zdecydować sędziowie. Mogli oni orzec niepoczytalność i umieścić dożywotnio w zakładzie psychiatrycznym. Jednak wściekłość, jaką mieszkańcy wyrażali w licznych listach, tak naprawdę przesądziła o decyzji podjętej ostatecznie przez skład sędziowski<sup>143</sup>. W nawiązaniu do opisanych wydarzeń powstał utwór *Karol Kot* („Śnieg w kościołach; Śnieg w bramach; Śnieg pod Kopcem Kościuszki (...); mam płaszcz za duży; ciemniejszy od spodni; mam w płaszczu narzędzie”)<sup>144</sup>.

## Podsumowanie

Karę śmierci przewidywało kilka aktów prawnych wydanych przez socjalistycznego ustawodawcę w ciągu 45 lat istnienia PRL. Za najbardziej represyjne można uznać „Sierpniówkę” oraz mały kodeks karny. W teorii miały one stanowić sposób rozliczenia się ze zbrodniarzami hitlerowskimi oraz chronić obywateli przed sprawcami szczególnie niebezpiecznych przestępstw. W praktyce służyły jednak legalnej likwidacji niewygodnej opozycji oraz utrwalaniu w społeczeństwie reżimu komunistycznego w pierwszych latach funkcjonowania nowego państwa. Dopiero kodeks karny z 1969 r. zawierał przestępstwa bliższe przeciętnemu mieszkańcowi PRL. Zapoznając się ze sprawami karnymi tamtych czasów, łatwo zauważyć, że karę śmierci orzekano i wykonywano prawie wyłącznie za zabójstwo.

Historia krwawej działalności Karola Kota, stanowiła jedną z ciekawszych spraw do analizy. Intrygujące są jego kontrowersyjne wypowiedzi, młody wiek, urocza twarz aniołka i osobowość. Nie uważał siebie za drania, jego filozofią było, że jeśli coś sprawia ci przyjemność, to jest dobre, zgodne z twoją

<sup>140</sup> J.M. Jastrzębski, op. cit., s. 63-64.

<sup>141</sup> K. Kunicki, T. Ławecki, *Zagadki kryminalne...*, s. 172-173.

<sup>142</sup> J.M. Jastrzębski, op. cit., s. 64.

<sup>143</sup> J. Kałęba, op. cit.

<sup>144</sup> *Świetliki – Karol Kot*; [https://www.tekstowo.pl/piosenka,Swietliki,karol\\_kot.html](https://www.tekstowo.pl/piosenka,Swietliki,karol_kot.html), (30.03.2023).

moralnością. Patrząc na jego przypadek ze współczesnej perspektywy wydaje się, że zmagał się z głębokimi problemami psychicznymi.

Inaczej sytuacja wyglądała w przypadku morderstw „Wampira z Zagłębia”. Miano to przypisano Zdzisławowi Marchwickiemu, zwykłemu przeciętnemu człowiekowi, całkowicie bezbronnemu w starciu z bezlitosną PRL-owską machiną sądową. Jego sprawa pokazuje, do czego były zdolne organy ścigania, bezsilne w starciu z nieuchwytnym mordercą. Skoro bowiem nie udało się schwycić prawdziwego sprawcy zabójstw, to trzeba go było stworzyć.

Z kolei afera mięsna jest jedyną sprawą karną dotyczącą przestępczości gospodarczej, w której orzeczono i wykonano wyrok śmierci. Stanisław Wawrzeczki oraz jego koledzy popełnili przestępstwa związane z nadużyciami w handlu mięsem. Niektórzy uważają, że nie zasługiwały one na najwyższy wymiar kary, proces miał charakter pokazowy, a nawet kwalifikuje się jako „mord sądowy”. Afera była przysłowiowym dywanem, pod który władza mogła zamieść skutki patologicznego systemu gospodarczego PRL. Trafiła się idealna okazja, żeby winę za niedobory mięsa w sklepach zrzucić na przestępców gospodarczych, więc w pełni ją wykorzystano.

Jak zauważono we wstępie, wspomnienie opisywanego okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wywołuje często nostalgę i być może nawet tęsknotę za czasami „słusznie minionymi”. Nie można jednak zapominać, jak wiele razy Polska Ludowa pokazała swoje złe oblicze – państwa bezprawia, w którym przepisy prawa karnego często wykorzystywano przeciwko własnym obywatelom.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz.U. 1946 nr 30, poz. 192)
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. 1981 nr 29, poz. 156)
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – Kodeks Karny Wojska Polskiego (t.j. Dz.U. 1944 nr 6, poz. 27, z późn. zm.)
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego (t.j. Dz.U. 1944 nr 4, poz. 16, z późn. zm.)
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 94, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (t. j. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 96, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. 1969 nr 13, poz. 98, z późn. zm.)

### Literatura i źródła internetowe

*Afera mięsna: złamane życie dziesięciu warszawskich rodzin*; <https://www.rp.pl/historia/art9749181-afery-miesna-zlamane-zycie-dziesieciu-warszawskich-rodzin>.

Andrejew I., *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1978.

Andrzejczak J., *Spowiedź polskiego kata*, Frampol 2018.

Baza orzeczeń Sądu Najwyższego – sygnatura akt II KK 332/03; <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/ii%20kk%20332-03.pdf>

Borowski R., *Dawna cela śmierci w Gdańsku*; <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Dawna-cela-smierci-w-Gd-ansku-n89808.html>

„Forensic Pathology Reviews” 2026, Vol. 4; <https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-59259-921-9>

Gardyński P., *Cóż to za różnica, czy jestem mordercą*, „Detektyw Extra – Kryminalny Świat PRL-u” 2019, nr 2.

Grześkowiak A., *Problem kary śmierci w powojennym prawie karnym w Polsce*, „Ethos” 1989, R. 2, nr 1.

Jastrzębski J.M., *Bestie. Zbrodnie i kary*, Nowy Sącz 2020.

Kalęba J., *Karol Kot, czyli jak Kraków uległ psychozie*; <https://plus.gazetakrakowska.pl/karol-kot-czyli-jak-krakow-ulegl-psychozie/ar/c15-14473655>.

Komunikat z badań CBOS: PRL – doświadczenia, oceny, skojarzenia, Nr 61/2014, Warszawa, maj 2014; [https://cbos.pl/sPISKOM.POL/2014/K\\_061\\_14.PDF](https://cbos.pl/sPISKOM.POL/2014/K_061_14.PDF)

Kunicki K., Ławecki T., *Afery gospodarcze PRL*, Warszawa 2017.

Kunicki K., Ławecki T., *Zagadki kryminalne PRL*, Warszawa 2016.

Lipiński P., *Mięso, a w środku rzeźnik*, [http://niniwa22.cba.pl/mieso\\_a\\_w\\_srodku\\_rzeznik.htm](http://niniwa22.cba.pl/mieso_a_w_srodku_rzeznik.htm)

Lityński A., *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999.

Łopatecki K., *Powstanie i funkcjonowanie wydziałów do spraw doraźnych działających przy Sądzie Okręgowym w Białymstoku (II – VI 1946 r.)*, „Z Dziejów Prawa” 2019, t. 12 (20).

Madaj K., *Kara śmierci za mięso*, Komentarze historyczne BEP IPN Warszawa, <http://www.polska1918-89.pl/pdf/kara-smierci-za-mieso,5999.pdf>

Majchrzak G., *Wyroki śmierci w stanie wojennym*, „Biuletyn IPN” 2002, nr 11(22).

Maleszak S., *Kara śmierci za przestępstwo gospodarcze w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – afera mięsna*; <https://historia.org.pl/2014/06/05/kara-smierci-za-przestepstwo-gospodarcze-w-polskiej-rzeczypospolitej-ludowej-afery-miesna>

*Materiał prasowy – Światowy Dzień Przeciwno Karze Śmierci 2017*; <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/11456/revisions/11507/view>

Melezini M., *Punitywność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX wieku*, Białystok 2003.

- Merz E., *Z problematyki postępowania doraźnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Palestra” 1961, t. 5, nr 5(41).
- Mielnik D., *Kara śmierci w polskim prawie karnym. Refleksje historyczno-dogmatyczne*, Łódź 2017.
- Mięso w PRL-u? Był pomysł, żeby zastąpić je kielbasą sojową*; <https://www.polskieradio.pl/8/1415/Artykul/765321,Mieso-w-PRLu-Byl-pomysl-zeby-zastapicje-kielbasa-sojowa>
- Mord sądowy*; <https://bliskopolski.pl/leksykon/mord-sadowy>
- Pacufa A., *Kozioł ofiarny*, „Detektyw Extra – Kryminalny świat PRL-u” 2017, nr 3.
- Pacufa A., *Moja robota to krew*, „Detektyw Extra – Kryminalny świat PRL-u” 2016, nr 2.
- Podemski S., *Stryczek i kula. Historia śmierci w PRL*, Pitawał PRL-u, 2006, [http://nini-wa22.cba.pl/podemski\\_stryczek\\_i\\_kula.htm](http://nini-wa22.cba.pl/podemski_stryczek_i_kula.htm)
- Powrót mordercy, którego bała się cała Polska*; <https://www.fakt.pl/plotki/powrot-mordercy-ktorego-bala-sie-cala-polska/f63x26v#slajd-1>.
- Seidler B., *Pamiętajcie, że byłem przeciw. Reportaże sądowe*, Wołowiec 2020.
- Semczuk P., *M jak morderca. Karol Kot – wampir z Krakowa*, Warszawa 2019.
- Semczuk P., *Wampir z Zagłębia*, Warszawa 2021.
- Sieczkowski P., *Afera mięsna – mord sądowy epoki Gomułki*; <https://histmag.org/Aferamiesna-mord-sadowy-epoki-Gomulki-10609>.
- Sygit B., *Kto zabija człowieka... Najgłośniejsze procesy w powojennej Polsce*, Warszawa 1989.
- Ślęzak J., *Gdyby nie mięso, to kto wie... może komuna by przetrwała? Ale w PRL zawsze go brakowało*; <https://dziennikpolski24.pl/gdyby-nie-ieSo-to-kto-wie-moze-komuna-by-przetrwala-ale-w-rl-zawsze-go-brakowalo/ar/11986406>
- Świetliki – Karol Kot*; [https://www.tekstowo.pl/piosenka,Swietliki,karol\\_kot.html](https://www.tekstowo.pl/piosenka,Swietliki,karol_kot.html)
- Tarczykowska A., *Tu była ostatnia cęła śmierci w Polsce*; <https://gs24.pl/tu-byla-ostatnia-cela-smierci-w-polsce/ar/5455194>
- Zaprutko-Janicka A., *Jak wyglądała ostatnia polska egzekucja?*; <https://twojahistoria.pl/2018/05/01/jak-wygladala-ostatnia-polska-egzekucja>

### Filmy dokumentalne

- Jestem Mordercą*, Scenariusz i reżyseria: Maciej Pieprzyca, TVP S. A. (1998); <https://www.youtube.com/watch?v=DA5SPLzck1o>.
- Paragraf 148. Kara śmierci: mięso*, Scenariusz i reżyseria: Sławomir Węglarz, dla Programu 2 TVP S. A. (2002); <https://www.youtube.com/watch?v=FrmONheUbxs>.
- Paragraf 148 – Kara śmierci. Odcinek 3. Maturzysta*, Scenariusz i realizacja: Maciej Żurawski, dla Programu 2 TVP S. A. (2000); <https://www.youtube.com/watch?v=KENjhd3HxNw>.
- Seryjni mordercy – Był sobie chłopiec – Karol Kot*, Autorzy: Aneta Chwalba i Maciej Muzyczuk, Discovery Historia (2008); <https://www.youtube.com/watch?v=IL0qs8-IinU>.



## STRESZCZENIE

**Wykonywanie kary śmierci w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – analiza wybranych przykładów**

W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia związane z orzekaniem i wykonywaniem kary śmierci w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W pierwszej części tekstu wskazano przepisy, które związane były z karą śmierci. Znajdowały się one w kodeksie karnym, kodeksie postępowania karnego, kodeksie karnym wykonawczym oraz wśród pozakodeksowych regulacji. Wśród nich wymienić można m.in. Kodeks Karny Wojska Polskiego z 1944 r., tzw. sierpniówkę, mały kodeks karny, ustawę o powszechnym obowiązku obrony PRL, dekret o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego. Ponadto zwrócono również uwagę na poszczególne przestępstwa, za których popełnienie groziła kara śmierci, zasady odpowiedzialności karnej, przepisy regulujące postępowanie karne w tym zakresie oraz opisano procedurę wykonania wspomnianej kary. Tej ostatniej kwestii poświęcony był cały osobny rozdział (czyli rozdział XIII). Wyjaśniono także czym jest postępowanie doraźne i „mord sądowy”, oraz przedstawiono stanowisko Sądu Najwyższego jeśli chodzi o wyjątkowość kary śmierci. Na drugą część tekstu składa się opis trzech spraw karnych, które w obrazowy sposób ukazują realia orzekania i wykonywania kary śmierci. Pierwsza z nich dotyczy „afery mięsnej”, czyli afery mającej miejsce w latach 60. XX w., związanej z nieprawidłowościami w handlu mięsem. Postępowanie karne, zakończone karą śmierci dla głównego oskarżonego Stanisława Wawrzeckiego, było tylko jednym z wielu procesów o nadużycia gospodarcze, za pomocą których władze PRL próbowały zapanować nad słabościami ówczesnej gospodarki. Następna sprawa stanowi opis śledztwa, mającego na celu znalezienie mordercy atakującego kobiety w Zagłębiu. Za sprawcę napadów organy ścigania oraz sąd uznały Zdzisława Marchwickiego, którego skazano na śmierć za popełnienie 14 zabójstw i kilku usiłowań. Proces był poszlakowy, a oskarżenie powstało na skutek nacisków władz centralnych PRL oraz w celu uspokojenia społeczeństwa. Ostatnia część artykułu to analiza zbrodniczej działalności Karola Kota, młodego chłopaka, oskarżonego o 2 zabójstwa, 10 usiłowań oraz podpalenia. Na podstawie jego obszernych wypowiedzi można wysnuć wnioski, że lubił krew oraz zabijał dla przyjemności. Kara śmierci została wymierzona, bowiem domagało się jej krakowskie społeczeństwo. Sąd mógł orzec niepoczytalność i umieścić go dożywotnio w zakładzie psychiatrycznym, gdyż istniały przesłanki, by uznać, że swoje czyny popełnił z powodu zaburzeń psychicznych. Wyniki badań wykazały, że w czasach PRL kara śmierci była wszechstronnie wykonywana. Służyła do legalnej likwidacji niewygodnej opozycji oraz utrwalaniu w społeczeństwie reżimu komunistycznego w pierwszych latach funkcjonowania nowego państwa. Stanowiła także reakcję na przestępczość gospodarczą i kryminalną, którą kończyły się pokazowe procesy. Ponadto była wykonywana w stosunku do niebezpiecznych morderców.



**SUMMARY****Performing the Death Penalty in the Polish People's Republic  
– an Analysis of Selected Examples**

The article presents selected issues related to adjudicating and carrying out the death penalty in the times of the Polish People's Republic. The first part of the text enumerates the provisions related to the death penalty. They were included in the Penal Code, in the Code of Criminal Procedure, in the Executive Penal Code and among extra-code regulations. Among them are e.g. The Criminal Code of the Polish Army of 1944, the so-called the August Law, the Small Penal Code, the Act on the universal obligation to defend the Polish People's Republic, the Decree on special proceedings in cases of crimes and offenses during the period of martial law. In addition, the article indicates and extensively describes the individual crimes punishable by death, the principles of criminal liability, the provisions governing criminal proceedings in this regard, and the procedure for carrying out the penalty. A whole separate chapter (Chapter XIII) was devoted to this last issue. It also explains what summary proceedings and "judicial murder" are, and presents the position of the Supreme Court regarding the uniqueness of the death penalty. The second part of the text consists of a description of three criminal cases that vividly show the reality of adjudicating and carrying out the death penalty. The first of them concerns the "meat scandal", i.e. a scandal that took place in the 1960s, related to irregularities in the meat trade. The criminal proceedings, which ended with the death penalty for the main accused, Stanisław Wawrzecki, were just one of many trials for economic abuses by means of which the authorities of the Polish People's Republic tried to control the weaknesses of the then economy. The next case is a description of an investigation aimed at finding a murderer attacking women in Zagłębie. The perpetrator of the attacks was recognized by the law enforcement authorities and the court as Zdzisław Marchwicki, who was sentenced to death for 14 murders and several attempts. The trial was circumstantial, and the accusation arose as a result of the pressure from the central authorities of the Polish People's Republic and in order to calm social unrest. The last part of the article is an analysis of the criminal activity of Karol Kot, a young boy accused of 2 murders, 10 attempts and arson. Based on his extensive statements, it can be concluded that he liked blood and killed for pleasure. The death penalty was imposed because Krakow's society demanded it. The court could accuse him of insanity and place him in a psychiatric institution for life, because there were grounds to believe that he committed his acts due to mental disorders. The results of the research showed that in the times of the Polish People's Republic the death penalty was comprehensively applied. It was used to legally liquidate the inconvenient opposition and to consolidate the communist regime in the society in the first years of the new state's functioning. It was also a reaction to economic and criminal crime, which ended in show trials. Moreover, it was performed against dangerous murderers.

**Michał Stokowski**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: [michal.pawel.stokowski@gmail.com](mailto:michal.pawel.stokowski@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6239-6587

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.16

## **Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa z 1981 r. Przyczynek do genezy stanu wojennego**

### **ABSTRAKT**

13 grudnia 1981 r. w przemówieniu telewizyjnym gen. Wojciech Jaruzelski ogłosił wprowadzenie stanu wojennego po uprzednio otrzymanej w dniu 12 grudnia 1981 r. zgodzie na jego wprowadzenie od Rady Państwa. Władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na czele z gen. Wojciechem Jaruzelskim w ciągu kolejnych 2 lat na podstawie dekretu o stanie wojennym drastycznie ograniczyły życie codzienne milionów Polaków, próbując przeciwstawić się opozycji politycznej, której uosobieniem była „Solidarność”. Podjęcie tak drastycznego środka przeciwko opozycji politycznej w literaturze przedmiotu budzi wielokrotnie dyskusję, czy nie było innych możliwości w celu wyegzekwowania spokoju politycznego w Polsce. Wielu autorów wskazuje jako alternatywę dla dekretu o stanie wojennym projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa, który w swoich przepisach był znacznie bardziej liberalnym i mniej skrajnym aktem prawnym. Niniejszy tekst ma za zadanie przedstawić projekt ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu (alternatywna nazwa projektu ustawy). Praca została w dużej mierze oparta na materiałach uzyskanych w toku kwerendy archiwalnej akt z Instytutu Pamięci Narodowej oraz akt z Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, które w toku gromadzenia materiału zostały przekazane do Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Materiał badawczy został również pozyskany z artykułów prasowych „Solidarności” oraz z „Trybuny Ludu”, licznych publikacji naukowych, stenogramów i druków sejmowych będących w cyfrowym zasobie Biblioteki Sejmowej.

**ABSTRACT****Draft Law on Extraordinary Measures of Action in the Interest of the Protection of Citizens and the State of 1981. A Contribution to the Genesis of Martial Law in Poland**

On 13th December 1981, in a televised speech, General Wojciech Jaruzelski announced the imposition of the martial law after having previously received permission for its imposition from the Council of State on 12th December 1981. The authorities of the People's Republic of Poland, headed by General Wojciech Jaruzelski, drastically curtailed the daily lives of millions of Poles over the next two years on the basis of the martial law decree, in an attempt to oppose the political opposition, of which Solidarity was the epitome. The adoption of such a drastic measure against the political opposition in the literature repeatedly raises the debate whether there were no other options to enforce political peace in Poland. Many authors point out the draft law on extraordinary measures of action in the interest of the protection of citizens and the state as an alternative to the martial law decree, as the draft law in its provisions was a much more liberal and extreme piece of legislation. The contemporary text is intended to present the draft of the Emergency Powers of Government Act (the alternative name of the bill). The work is largely based on the material obtained from an archival search of files from the Institute of National Remembrance and from the files from the Archives of the Chancellery of the Prime Minister, which were transferred to the Archives of New Records in Warsaw in the course of collecting material. The research material was also obtained from Solidarity and Tribune of the People press articles, from numerous scientific publications, from transcripts and Sejm prints which are in the digital resource of the Sejm Library.

**Słowa kluczowe:** stan wojenny, projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa, projekt ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu

**Key words:** martial law in Poland, draft law on emergency measures in the interest of protecting citizens and the state, draft law on emergency powers for the government

## Wprowadzenie

Sierpień 1980 r. był niezwykle gorącym okresem nie tylko pod względem aury. Polska przeżywała rewolucję „Solidarności”. Strajkowały kopalnie, stocznie i huty zaś ludzie łapali jeszcze eteryczny powiew, tłamszonej od dawna, wolności. Zaniepokojona PZPR uznając, że niepokoje społeczne ze względu na swój zasięg nie mogą być skutecznie stłumione, podjęła grę z wyłonionymi w toku akcji strajkowej przedstawicielami organizacji związkowych i społecznych. W zawartych porozumieniach sierpniowych strona partyjna i rządowa publicznie deklarowały chęć wywiązania się z zawartych umów społecznych, jednocześnie jednak podjęła niejawne działania mające na celu likwidację niezależnych od władz komunistycznych organizacji związkowych i społecznych. Koncepcje trybu i sposobu przywrócenia omnipotencji władzy komunistycznej wielokrotnie zmieniały się. Swój ostateczny kształt znalazły jednak w dekreście z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym, który definitywnie zakończył okres znany w historiografii jako „Karnawał Solidarności”<sup>1</sup>.

Pomimo upływu prawie 40 lat od wprowadzenia stanu wojennego w opinii publicznej pojawiają się liczne pytania m. in. czy nie było innych środków na opanowanie sytuacji w kraju. W literaturze przedmiotu jako alternatywę wskazuje się projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa z 1981 r.<sup>2</sup>, zwanego również zamiennie projektem ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu.

Początki historii projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa sięgają 26 października 1981 r., kiedy na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR gen. Wojciech Jaruzelski przedstawił projekt tego aktu prawnego. Nosił on wówczas nazwę „o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony państwa i obywateli”. Przedstawiony projekt został prawdopodobnie przygotowany przez KOK<sup>3</sup> i miał zostać przedłożony Sejmowi PRL, jednak w toku prowadzonej debaty członkowie Biura Politycznego Włodzimierz Mokrzyński oraz gen. Mirosław Milewski wskazali, że jeśli nie ma pewności co do przyjęcia projektu ustawy przez Sejm, to powinno się wstrzymać z pracami legislacyjnymi. Ponadto wskazywano, że przedstawiony projekt ustawy wymaga dopracowania<sup>4</sup>. Przedstawiony przez

<sup>1</sup> P. Piątek, P. Nalepa, *Wokół genezy stanu wojennego. Studium historyczno-prawne*; <https://stapp.ipn.gov.pl/sip/art/geneza.pdf>, (28 marca 2023).

<sup>2</sup> L. Mażewski, *Problem legalności stanu wojennego z 12–13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego*, Warszawa 2012, s. 31, 131.

<sup>3</sup> A. Paczkowski, *Droga do „mniejszego zła”. Strategia i taktyka obozu władzy lipiec 1980 – styczeń 1982*, Kraków 2002, s. 233.

<sup>4</sup> *Tajne Dokumenty Biura Politycznego PZPR a „Solidarność” 1980–1981*, red. Zbigniew Włodek, Londyn 1992 r., s. 511–512; *PZPR a „Solidarność” 1980–1981. Tajne dokumenty Biura Politycznego*, red. P. Chojnacki, Warszawa 2013, s. 743–744.

Jaruzelskiego na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR projekt, nigdy nie trafił pod obrady Sejmu, a nad projektem ustawy pracowano nadal w Urzędzie Rady Ministrów, który na bieżąco przekazywał kolejne projekty Ministrowi Spraw Wewnętrznych – Czesławowi Kiszczałowi do rąk własnych<sup>5</sup>. Projektowi ustawy została nadana klauzula „poufne”.

Podczas kwerendy archiwalnej w Instytucie Pamięci Narodowej oraz Archiwum Akt Nowych w Warszawie odnalazłem cztery wersje projektu ustawy. Dwie wersje projektu ustawy zapisane pismem maszynowym, które zawierały pisma przewodnie oraz dwie wersje projektu ustawy, które nie zawierały pism przewodnich, ale dokonywano na nich licznych odręcznych poprawek, skreśleń i dopisków. Z uwagi na brak podpisu nie jest możliwe ustalenie, czy tych odręcznych poprawek dokonał sam Czesław Kiszczał, czy też może jeden z jego podwładnych. Pewne jest, że pracami nad projektem w Urzędzie Rady Ministrów kierował podsekretarz stanu Zygmunt Rybicki<sup>6</sup>, który przysyłał projekty do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz otrzymywał wytyczne w sprawie projektu wewnątrz Urzędu Rady Ministrów<sup>7</sup>.

Odnosnie do dwóch wersji projektu ustawy zapisanych pismem maszynowym, które zawierają pisma przewodnie należy wskazać, że pierwsza wersja maszynopisu pochodzi z dnia 29 października 1981 r.<sup>8</sup> oraz druga wersja maszyno-

5 Archiwum IPN Oddział w Białymstoku [dalej: AIPN Bi], IPN BU 1098/8 tom 722, Proj. Ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa, Koperta zaadresowana do Obywatela Ministra Spraw Wewnętrznych z adnotacją „do rąk własnych”.

6 Zygmunt Rybicki (1925–1989) – prawnik i nauczyciel akademicki. W czasie II wojny światowej studiował na tajnym uniwersytecie i należał do „Szarych Szeregów”. W 1950 r. został zatrudniony na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego jako starszy asystent. Wkrótce otrzymał stanowisko adiunkta, a w 1957 r. doktoryzował się. W 1963 r. rozpoczął kierowanie Zakładem Organizacji i Pracy Rad Narodowych, a w 1965 r. został prorektorem UW. Był współodpowiedzialny za stłumienie protestów studenckich w marcu 1968 r. i późniejsze represje. W latach 1969–1980 r. pełnił funkcję rektora Uniwersytetu Warszawskiego. Jesienią 1980 r. został podsekretarzem stanu w Urzędzie Rady Ministrów, a pięć lat potem sekretarzem. Jednocześnie z odejściem ze stanowiska rektora UW awansował w hierarchii partyjnej, zostając członkiem Komitetu Centralnego PZPR.

T. Mołdawa, *Ludzie Władzy 1944–1991. Władze państwowe i polityczne Polski według stanu na dzień 28 lutego 1991 r.*, Warszawa 1991, s. 179; G. Bałtrusajtys (red.), *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, Warszawa 2008, s. 262, 263.

7 Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: AAN], Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16, Pismo dyrektora gabinetu wiceprezesa Rady Ministrów z dnia 26 listopada 1981 r. w sprawie zgłoszenia uwag do projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa nadesłane do podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów, s. 2.

8 AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722, Pismo przewodnie podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów z dnia 29 października 1981 r. wraz z projektem ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa. Z dokonanej kwerendy archiwalnej wynika, że pierwszy projekt maszynopisu ustawy został wysłany w dniu 29 października 1981 r. przez podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów – Zygmunta Rybickiego do rąk własnych Ministra Spraw Wewnętrznych – Czesława Kiszczała. Potwierdzeniem tej daty jest pismo przewodnie przekazujące pierwszy projekt maszynopisu, gdzie wskazano „Ze względu na szczególny charakter tego projektu

pisu pochodzi z dnia 15 listopada 1981 r.<sup>9</sup> Wersje te nie różnią się w większym stopniu od siebie. Poprawki są raczej stylistyczne. Do wyżej wymienionych projektów ustawy dołączono również uzasadnienie projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu, które po raz pierwszy zostało dołączone do wersji maszynopisu z dnia 29 października 1981 r. Treść uzasadnienia projektu ustawy pozostawała bez zmian i nie dokonywano w nim poprawek.

W kwestii kolejnych dwóch projektów ustawy, które nie zawierały pism przewodnich, ale wyłącznie odręczne dopiski w prawych górnych rogach: „wersja z 30 XI 81”<sup>10</sup> oraz „wersja z 11 XII 81”<sup>11</sup>. W toku prowadzonych badań ustaliłem, że projekty te posiadają identyczny tekst jak projekt maszynopisu z dnia 15 listopada 1981 r., jednak naniesiono na nie sporą liczbę poprawek, dopisków i skreśleń, które w znacznej mierze zaostrzyły przedmiotowy projekt ustawy. Projekty te, jak już wspomniałem, nie zawierają pisma przewodniego (w przeciwieństwie do maszynopisów z dnia 29 października i 15 listopada 1981 r.) i nie jest wiadome czy zostały nadesłane przez Urząd Rady Ministrów, czy też były to jedynie kopie pisma znajdujące się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na których dokonywano zmian, które później miały zostać przekazane do Urzędu Rady Ministrów. Zarówno „wersja z 30 XI 81” oraz „wersja z 11 XII 81” posiadają identyczne poprawki, dopiski i skreślenia, jednak charakter pisma i umiejscowienie dopisków różni się.

---

– w przypadku niezbędności zgłoszenia ewentualnych uwag merytorycznych uprzejmie proszę o bezzwłoczne ich przekazanie na moje ręce. Brak zgłoszenia uwag do godz. 15:00 dnia dzisiejszego uznaję jako uzgodnienie projektu”. Powyższe potwierdza również pieczęć wpływu dokumentów do sekretariatu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, gdzie odręczne wpisano datę 29.10.1981 r.

9 AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722 oraz AAN, Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16, Pismo przewodnie podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1981 r. wraz z projektem ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa, s. 1. Z dokonanej kwerendy archiwalnej wynika, że drugi projekt maszynopisu ustawy musiał zostać skierowany przez podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów – Zygmunta Rybickiego do Ministra Spraw Wewnętrznych – Czesława Kiszcza w okresie od 15 listopada 1981 r. do 19 listopada 1981 r. Pismo przewodnie przekazujące drugi projekt maszynopisu nosi datę 15 listopada 1981 r., natomiast na pieczęci wpływu dokumentu widnieje data 19 listopada 1981 r. Treść pisma przewodniego sugeruje, że w dniu 29 października 1981 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przekazało poprawki, o które ewentualnie proszono w piśmie przewodnim z 29 października 1981 r. (brak takiego dokumentu w archiwach IPN i AAN). W piśmie przewodnim wskazano „W nawiązaniu do pisma z dnia 29 października 1981 r. uprzejmie przedstawiam do wiadomości nowy tekst projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa. Załączony tekst projektu ustawy uwzględnia wyniki rozpatrzenia uwag zgłoszonych do poprzedniej wersji”. Mając na uwadze konieczność rozróżnienia wersji maszynopisu projektu, drugi projekt maszynopisu będzie w tekście oznaczony jako wersja maszynopisu z dnia 15 listopada 1981 r.

10 AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722, Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa „wersja z 30 XI 81”.

11 Ibidem, Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa „wersja z 11 XII 81”.

Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa został dołączony do niniejszej pracy jako dokument archiwalny<sup>12</sup> wraz z uzasadnieniem projektu<sup>13</sup>. Tekst został poddany edycji materiału źródłowego i opublikowany poniżej. Bazę stanowi maszynopis projektu z dnia 15 listopada 1981 r., natomiast wszelkie przypisy wynikają z dopisków, skreśleń i poprawek dokonanych na projekcie ustawy, który zawiera odręczny dopisek w prawym górnym rogu „wersja z 11 XII 81”.

## Echa projektu

W dniu 30 października 1981 r., podczas XVII posiedzenia Sejmu PRL Wojciech Jaruzelski poinformował, że przekazał do Prezydium Sejmu rządowy projekt o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa. Premier PRL wskazał także, że Konwent Seniorów ma przedstawić Sejmowi projekt uchwały stawiającej stanowczo sprawę niezwłocznego zaniechania akcji strajkowych, a także położenia kresu wszelkim działaniom naruszającym ład społeczny. Wojciech Jaruzelski w swoim wystąpieniu podkreślił, że w wypadku braku respektowania wydanej uchwały zwróci się w trybie pilnym o nadanie legislacyjnego biegu złożonemu projektowi ustawy<sup>14</sup>.

W drugim dniu obrad XVII posiedzenia Sejmu PRL, tj. 31 października 1981 r., podjęto wspomnianą wyżej uchwałę w sprawie pokoju społecznego w kraju. W przedmiotowej uchwale wskazano, że „administracja państwowa i organy porządku publicznego oraz wymiaru sprawiedliwości muszą w sposób konsekwentny strzec porządku publicznego i stosować zgodne z prawem środki. Zobowiązuje się Rząd do wydania zdecydowanej walki anarchii i wszelkim przejawom bezprawia. Jeżeli wezwanie Sejmu nie odniesie skutku, jeżeli powstanie stan wyższej konieczności i zagrożenia bytu narodu, Sejm rozpatrzy propozycje w sprawie wyposażenia Rządu w takie ustawowe środki, jakich wymagać będzie sytuacja”<sup>15</sup>.

Sytuacja z projektem ustawy pozostawała rozwojowa. Obradujące w dniach 27–28 listopada 1981 r. VI Plenum KC PZPR zaapelowało o podjęcie nadzwyczajnych

<sup>12</sup> Dokument nr 1: Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa, AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722.

<sup>13</sup> Dokument nr 2: Uzasadnienie do projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w ochronie interesu obywateli i państwa, AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722; AAN, Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16, s. 12-15.

<sup>14</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 17. Posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 30 października 1981 r., s. 17.

<sup>15</sup> Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 października 1981 r. w sprawie pokoju społecznego w kraju (M.P. 1981 nr 28 poz. 239).



czajnych środków dla rozprawienia się z problemami gospodarczymi i politycznymi kraju. Komitet Centralny uznał za konieczne wyposażenie rządu PRL w pełnomocnictwa niezbędne dla skuteczniejszego przeciwstawiania się destrukcyjnym akcjom niszczącym kraj i jego gospodarkę, zagrażającym socjalistycznemu państwu, porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu<sup>16</sup>. Klub poselski PZPR na życzenie Komitetu Centralnego miał wystąpić z inicjatywą natychmiastowego wdrożenia postępowania w sprawie projektu ustawy<sup>17</sup>.

Informacji o rzekomym przedłożeniu projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu nie pozostawiła bez komentarza „Solidarność”. W czasie posiedzenia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” i przewodniczących regionów Związku w dniu 3 grudnia 1981 r. w Radomiu przedstawiono stanowisko, że „niezależnie od tego, czy ustawa o nadzwyczajnych środkach działania upoważni rząd do stawiania cywilnych obywateli przed sądami wojskowymi, zakazu zgromadzeń i ograniczenia podróży, czy tylko zniesienia prawa do strajku, nie da się wprowadzić jej w życie inaczej niż drogą terroru. Równałoby się to próbie obezwładnienia społeczeństwa przemocą. Dlatego na ewentualne uchwalenie przez Sejm nadzwyczajnych uprawnień dla rządu, Związek odpowie 24-godzinnym ogólnopolskim strajkiem protestacyjnym. W przypadku, gdy rząd, korzystając z przyznanych mu przez Sejm uprawnień, zastosuje środki nadzwyczajne, ogniwa Związku i wszystkie załogi winny przystąpić niezwłocznie do strajku powszechnego”<sup>18</sup>.

Zamieszanie związane z projektem ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa skomentował również Kościół, pełniący już funkcję swoistego mediatora między władzami PZPR a „Solidarnością”. Jak podaje Andrzej Paczkowski projekt ustawy do wglądu miał otrzymać prymas Józef Glemp<sup>19</sup>. W niedzielę 6 grudnia 1981 r. skierował on list do marszałka Sejmu – Stanisława Gucwy i do Konwentu Seniorów w sprawie projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu. Prymas wskazał w nim, że „Kościół wyraża głęboką troskę i obawę, że uchwalenie przez Sejm wspomnianej ustawy zakłóci spokój wewnętrzny i zerwie z trudem zawiązujące się nici porozumienia i wywoła groźny konflikt społeczny”. Jednocześnie w skierowanej korespondencji zaapelował o pokój wewnętrzny, wzajemne

<sup>16</sup> Uchwała VI Plenum KC PZPR, „Życie Warszawy”, 30 listopada 1981 r.

<sup>17</sup> J. Kędziński, *Polityka i prawo. Wprowadzenie i prawna ocena stanu wojennego w Polsce w 1981 r.* [w:] A. Grześkowiak, *Prawo karne stanu wojennego*, Lublin 2006, s. 19, 20.

<sup>18</sup> Tekst źródłowy nr 24. Stanowisko prezydium KK i przewodniczących ZR NSZZ „Solidarność”, 3 grudnia 1981 r., *Stan Wojenny 1981–1983, Zeszyt 3, Wybór Źródeł*, Teki edukacyjne IPN, Katowice 2021, s. 45; L. Mażewski, *Problem legalności...*, s. 33.

<sup>19</sup> A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny, czyli kontrrewolucja generałów*, wyd. rozszerzone, Warszawa 2021, s. 84.

rozumienie i unikanie konfliktów<sup>20</sup>. W środę 9 grudnia 1981 r. prymas spotkał się z kolei z liderami „Solidarności”. Miał przekazać wówczas związkowcom, że ich obowiązkiem jest niedopuszczenie do rozlewu krwi. Na uboczu można wskazać, że kilka dni po spotkaniu miał opowiedzieć członkom Episkopatu, że „spotkanie było bardzo przykre i ujawniło, że przywódcy „Solidarności” nie myśleli narodowo i zdradzają świat pracy”. Prymas uważał, że część doradców, którzy wcześniej należeli do KOR, jest trockistami i odpowiada za radykalizację nastrojów w związku<sup>21</sup>.

## Podsumowanie i wnioski

Ponadpółtoramiesięczne zamieszanie w związku z projektem ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa był bezapelacyjnie okresem niezwykle gorącym i drastycznie pogarszającym stosunki PZPR-u i „Solidarności”. Przeprowadzone przeze mnie badania nasuwają zasadne domniemanie, że omawiany projekt ustawy nie stanowił bynajmniej chęci znalezienia „złotego środka” przez władze PRL zamiast wprowadzenia stanu wojennego. Projekt ten został wykorzystany przez władze komunistyczne w celu wszczęcia gorącej debaty, która miała za zadanie oderwać uwagę od ostatecznych przygotowań do wprowadzenia stanu wojennego.

Za potwierdzeniem powyższego przemawia m.in. powoływane przez wielu badaczy przedmiotu rzekome działanie w postaci złożenia projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu do Sejmu w dniu 28 października 1981 r.<sup>22</sup> lub 28 listopada 1981 r.<sup>23</sup> Prawdą jednak jest, że projekt ustawy nigdy nie został do Sejmu złożony. W toku prowadzonej kwerendy archiwalnej, zarówno w Instytucie Pamięci Narodowej, jak i Archiwum Akt Nowych (dokąd przekazano akta o projekcie ustawy z Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) ustaliłem, że brak jest jakiegokolwiek pisma przekazującego projekt do łaski marszałkowskiej. Faktem jest również, że prace nad projektem ustawy toczyły się nadal w Urzędzie Rady Ministrów i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych po 28 października 1981 r., czyli po rzekomym złożeniu projektu ustawy do Sejmu. Potwierdzeniem powyższego jest również brak projektu w drukach sejmowych, dostępnych w cyfrowych zbiorach Biblioteki Sejmowej. Analiza tych zbiorów wskazała, że w dniu

<sup>20</sup> Pismo Prymasa Józefa Glempa do marszałka Sejmu, 6 grudnia 1981 r., [w:] P. Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty*, t. 3, Poznań – Pelpin 1996.

<sup>21</sup> I. Rakowski-Kłos, *Dzień przed. Czym żyliśmy 12 grudnia 1981 r.*, Kraków 2021, s. 60.

<sup>22</sup> J. Kędzierski, *Polityka i prawo...*, s. 20; L. Mażewski, *Problem legalności...*, s. 31.

<sup>23</sup> A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 66.

28 października 1981 r. przedłożono do Sejmu jedynie poselski projekt ustawy o zawodzie radcy prawnego<sup>24</sup>.

Można się domyślać, że informacja o rzekomym złożeniu projektu ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu pochodziła jedynie od Wojciecha Jaruzelskiego, który oświadczył to na XVII posiedzeniu Sejmu w dniu 30 października 1981 r. Działanie to być może było celowe i czysto propagandowe, ale kłóciłyby się z jego słowami, które napisał po latach „Żałuję, że ostatecznie nie doszło do przyjęcia tej ustawy. Była to próba ratowania konającej gospodarki. Niestety przeważało zdecydowanie «nie» «Solidarności», grożącej strajkiem generalnym, ze wszystkimi tego konsekwencjami”<sup>25</sup>.

Należy również podkreślić, że tekst projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa nie był dostępny publicznie i nie była znana jego treść. „Solidarność” w udzielonych informacjach prasowych, na pytanie o projekt ustawy wskazywała: „nie znamy tego projektu, nie wiemy co on zawiera, jak wyglądałaby nowa sytuacja”<sup>26</sup>. Można przypuszczać, że działacze „Solidarności” opierali swoje wyobrażenia co do planów władzy na znanym im pobieżnie i raczej z relacji niż z samych dokumentów scenariuszu „wpełzania” i zapewne o to architektom stanu wojennego chodziło<sup>27</sup>.

Reasumując analizę samego projektu ustawy należy częściowo podzielić pogląd Lecha Mażewskiego, który w swojej publikacji *Problem legalności stanu wojennego z 12–13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego* podkreślał, że w sensie ustrojowym projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa był aktem prawnym bez gwałcenia przepisów Konstytucji PRL ani tym bardziej formalnego kreowania reżimu prawnego stanu nadzwyczajnego. Projekt ustawy nie przewidywał zawieszenia działalności NSZZ „Solidarność” ani wprowadzenia trybu doraźnego w procesie karnym, ani posłużenia się instytucją internowania, a zakres proponowanych ograniczeń praw obywatelskich był doprawdy niewielki w porównaniu z rozwiązaniami dekretowymi<sup>28</sup>. Formułując tę opinię Lech Mażewski opierał się jednak na materiałach znajdujących się w Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (obecnie przekazanych do Archiwum Akt Nowych), które po dokonanej przeze mnie kwerendzie okazały się niekompletne. O wiele bogatszy materiał badawczy przyniosły akta z IPN.

<sup>24</sup> Zasoby cyfrowe Biblioteki Sejmowej, Parlamentaria polskie 1919-2001; <https://bs.sejm.gov.pl>, (28.03.2023).

<sup>25</sup> W. Jaruzelski, *Stan wojenny. Dlaczego...*, Warszawa 1992, s. 345.

<sup>26</sup> „Trybuna Ludu” nr 286 (11604) Rok XXXIII, 5–6 grudnia 1981 r., s. 5.

<sup>27</sup> A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 84.

<sup>28</sup> L. Mażewski, *Problem legalności...*, s. 35, 131-132.

Przyjęcie jednak, że projekt ustawy mógł być rzeczywistą alternatywą dla dekretu o stanie wojennym i dobrą wolą władz PRL kłóci się z ustalonymi dotychczas faktami przedstawionymi w literaturze przedmiotu. Władze Polski Ludowej jeszcze w czasie letnich strajków 1980 r. zastanawiały się nad wprowadzeniem stanu wojennego, wtedy jednak na to się nie zdecydowały i wybrały „mniejsze zło”<sup>29</sup>. Nie chcąc powtórzyć tej kompromitacji od sierpnia 1980 r. w sposób tajny przygotowywano plany i harmonogramy działań, których celem była likwidacja przeciwnika skupionego głównie wokół NSZZ „Solidarność”<sup>30</sup>. Jedną z osób, które aktywnie zajmowały się od lata 1980 r. prawnymi aspektami stanu wojennego był płk Tadeusz Malicki z sekretariatu Komitetu Obrony Kraju<sup>31</sup>.

Lech Kowalski w swojej pracy zatytułowanej *Komitet Obrony Kraju* wskazywał, że problematyka stanu wojennego w Sekretariacie KOK została podjęta już w I półroczu 1980 r. co było reakcją na pierwsze odnotowane strajki robotnicze w lipcu 1980 r. W tym samym miesiącu zastępca szefa Sekretariatu KOK, a wspomniany wyżej – Tadeusz Malicki otrzymał projekty aktów prawnych dotyczących ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w czasie stanu wojennego<sup>32</sup>.

Ponadto 27 marca 1981 r. podczas rozmowy telefonicznej Stanisława Kania z Leonidem Breżniewem ten drugi miał stwierdzić, że sytuacja weszła w krytyczną fazę i zalecił, aby w przeddzień strajku generalnego (ogłoszonego po prowokacji bydgoskiej i zaplanowanego na dzień 31 marca 1981 r.) ogłosić stan wojenny<sup>33</sup>. W tym samym dniu Kania jako I sekretarz oraz Wojciech Jaruzelski jako premier PRL zatwierdzili dokument pod nazwą „Myśl przewodnia wprowadzenia na terytorium PRL stanu wojennego z uwagi na bezpieczeństwo państwa”. Dokument ten stanowił podstawę przygotowań hekatombi zgotowanej w grudniu 1981 r.<sup>34</sup> Niecały tydzień później Kania oraz Jaruzelski spotkali się w Brześciu z Jurijem Andropowem oraz marszałkiem Ustinowem. Podczas spotkania towarzysze z „bratniego narodu” zgodzili się, że rozwiązanie problemu nastąpi siłami polskimi bez udziału wojsk sojuszniczych<sup>35</sup>. Spotkanie to było zapewne podyktowane po części informacją podaną w dniu 24 marca 1981 r. dotyczącą przedłużenia ćwiczeń wojskowych „Sojusz-81”. W dniu 7 kwietnia 1981 r., czyli już po spotkaniu w Brześciu, ćwiczenia zostały zakończone.

29 A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...* s. 57, 58.

30 P. Piątek, P. Nalepa, *Wokół genezy...*, s. 7;

31 A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 105.

32 L. Kowalski, *Komitet Obrony Kraju (MON-PZPR-MSW)*, Warszawa 2011, s. 375.

33 Do strajku jednak nigdy nie doszło z uwagi na podpisanie tzw. ugody warszawskiej.

34 A. Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska...*, s. 94.

35 Ibidem, s. 62.

Należy również wspomnieć o ustaleniu ostatecznej daty wprowadzenia stanu wojennego. W wywiadzie przeprowadzonym z płk. Ryszardem Kuklińskim wskazał on, że decyzja ta została podjęta 28 października 1981 r. w związku z ogłoszeniem przez „Solidarność” strajku ostrzegawczego<sup>36</sup>. Tytułem przypomnienia należy zaznaczyć, że data ta jest zbieżna z rzekomym złożeniem omawianego projektu ustawy do Sejmu.

Projekt ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu, w mojej ocenie, nie należy traktować jako wspomnianego „złotego środka”. Władza ludowa nie chciała korzystać z półśrodków i stosować ugodowej polityki wobec „kontrrewolucjonistów”. Przygotowywany projekt, jak wskazano powyżej, był ustrojowo o wiele lepszym rozwiązaniem niż dekret o stanie wojennym, jednak celem projektu ustawy nie było uspokojenie sytuacji politycznej w kraju zgodnie z literą obowiązującego prawa, a podstępne działanie propagandowe mające na celu wprowadzenie opinii publicznej w błąd poprzez pokazanie, że to władze PZPR dążą do stabilizacji społeczno-gospodarczej, a „Solidarność” jest tą, która to uniemożliwia. Reakcja Związku wyrażona oświadczeniem z dnia 3 grudnia 1981 r., dotyczącym tego, że w przypadku przyjęcia omawianego projektu ustawy „Solidarność” odpowie 24 godzinnym ogólnopolskim strajkiem była połączaniem przysłowiowego haczyka i podaniem władzy ludowej bezpośredniego *casus belli* na planowane od dawna działanie w postaci wprowadzenia stanu wojennego<sup>37</sup>. Zamieszanie wokół projektu ustawy miało także ukryć ostatnie prace wdrożeniowe stanu wojennego.

Pozostaje jeszcze jedna kwestia. Gdyby władzy ludowej rzeczywiście zależało na uspokojeniu gorącej atmosfery w kraju dlaczego nie skierowała omawianego projektu ustawy do Sejmu, a jedynie pozorowała to poprzez wspomniane przemówienie Jaruzelskiego w Sejmie czy wystosowaniem uchwały w sprawie pokoju społecznego w kraju. Skoro władza ludowa miała świadomość jak skonstruować akt prawny, który wystarczająco ograniczyłby działalność „Solidarności”, a jednocześnie nie łamałby konstytucyjnych przepisów to dlaczego wdrożyła w grudniu 1981 r. dekret o stanie wojennym tak bardzo sprzeczny z ówczesną Konstytucją PRL? Pozostaje również otwarte pytanie czy projekt ustawy o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu był wykorzystywany do późniejszych prac legislacyjnych.

<sup>36</sup> R. Kukliński, *Wojna z Narodem widziana od środka*, Warszawa 1987, s. 53.

<sup>37</sup> A. Paczkowski, *Droga do „mniejszego zła”...*, Kraków 2002, s. 233.

**DOKUMENT I**

*1981, Warszawa – projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa*

POUFNE

U S T A W A<sup>a</sup>  
z dnia ..... 1981 r,

o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa.

Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, po dokonaniu wszechstronnej oceny obecnej sytuacji i uznaniu jej za stanowiącą bezpośrednie zagrożenie dla żywotnych interesów państwa i obywateli, stwierdza potrzebę podejmowania przez organy administracji państwowej i jednostki gospodarki uspołecznionej działań odpowiadających wyjątkowości sytuacji oraz zmierzających do umocnienia gospodarki narodowej,<sup>b</sup> a także<sup>b</sup> dyscypliny społecznej i porządku publicznego koniecznego do zwalczania następstw kryzysu zagrażającego prawidłowemu funkcjonowaniu państwa i żywotnym potrzebom ludności. W szczególności koniecznym jest zabezpieczenie ludności przed skutkami zimy oraz klęskami żywiołowymi. W tym celu stanowi się, co następuje:

## Art. 1.

1. Kierownicy uspołecznionych zakładów pracy i innych jednostek organizacyjnych obowiązani są:
  - 1) przejawiać w sposób szczególny troskę o mienie społeczne, jego racjonalne, celowe i oszczędne używanie,
  - 2) wykorzystywać mienie i inne środki zakładów zgodnie z zasadami gospodarności i w sposób zapewniający ochronę interesu społecznego,
  - 3) zapobiegać marnotrawieniu i rozrzutnej gospodarce środkami społecznymi.
2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio także do innych osób odpowiedzialnych za nadzór, przechowywanie i wykorzystanie mienia w uspołecznionych jednostkach organizacyjnych.
3. Korzystanie z mienia będącego w dyspozycji zakładu pracy w celach nie związanych z wykonywaniem obowiązków wynikających ze stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody kierownika zakładu pracy.

<sup>a</sup> Powyżej z prawej strony odręczny dopisek „wersja z 11 XII 81”.

<sup>b-b</sup> Fragment przekreślony odręcznie.

– 2 –

4. Naruszanie obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 2 stanowi podstawę do niezwłocznego <sup>c</sup>odwołania pracownika z zajmowanego stanowiska<sup>c</sup>, niezależnie od odpowiedzialności materialnej za wyrządzoną szkodę oraz odpowiedzialności karnej<sup>d</sup>.

Art. 2.

1. Kierownik zakładu pracy ponosi odpowiedzialność za przestrzeganie dyscypliny i porządku w zakładzie pracy oraz zabezpieczenie ochrony mienia społecznego będącego w dyspozycji zakładu.
2. W celu wykonania przepisu ust. 1, kierownik zakładu pracy może wydawać pracownikom niezbędne polecenia, nawet wykraczające poza zakres ich obowiązków wynikających z umowy o pracę. Niewykonanie takiego polecenia może być uznane za ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych.
3. Przebywanie pracowników w zakładzie pracy po godzinach ich pracy dopuszczalne jest tylko w warunkach określonych w regulaminie pracy, a w zakładzie pracy, w którym nie ma regulaminu - za zezwoleniem kierownika zakładu pracy.
4. Zasady przebywania na terenie zakładu pracy osób nie będących pracownikami określa kierownik zakładu pracy<sup>e</sup>.

Art. 3.

W razie istotnego zagrożenia interesu społecznego, a w szczególności w celu zapewnienia zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli w okresie zimy lub klęsk żywiołowych, Rada Ministrów<sup>f</sup> może:

- 1) wprowadzić w określonych gałęziach gospodarki narodowej obowiązek pracy w niektóre dni wolne od pracy,
- 2) <sup>g</sup>zarządzić pracę w godzinach nadliczbowych, w wymiarze wyższym niż określony w Kodeksie pracy<sup>g</sup>, przemysłe spożywczym oraz handlu artykułami żywnościowymi, w przemyśle farmaceutycznym i materiałów opatrunkowych, zakładach zaopatrujących

– 3 –

ludność w energię elektryczną i ciepłą, transporcie, komunikacji, łączności oraz wykonującym zadania w dziedzinie ochrony zdrowia i pomocy społecznej,

<sup>c-c</sup> Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *rozwiązanie stosunku pracy <nieczytelnie> winy.*

<sup>d</sup> Odręczny dopisek *w tych wypadkach nie stosuje się przepisu art. 52 §3 Kodeksu pracy.*

<sup>e</sup> Poniżej odręczny dopisek *Art. 2a, poniżej tego odręczny dopisek 1. W celu zapewnienia zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych ludności w zakresie środków żywności Rada Ministrów wskaże rozporządzeniem <nieczytelnie> zawierania <nieczytelnie> i ustawy przez <nieczytelnie>. 2. Rozporządzeniem tym Rada Ministrów określi byt i warunki zawierania i wykonywania tych umów.*

<sup>f</sup> Odręczny dopisek *w drodze rozporządzenia.*

<sup>g-g</sup> Fragment odręcznie podkreślony, do którego prowadzi strzałka do odręcznego dopisku *nakierować zadania.*



- 3) <sup>h</sup>wydawać zarządzenia określające uprawnienia<sup>h</sup> wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego do nakładania na państwowe i inne uspołecznione jednostki organizacyjne<sup>i</sup> oraz osoby fizyczne obowiązku udzielania określonej pomocy organom i jednostkom organizacyjnym wykonującym zadania w zakresie zaopatrzenia ludności w czasie zimy w podstawowe środki żywności.

Art. 4.

1. <sup>j</sup>Do czasu wydania ustawy o związkach zawodowych zabronione jest<sup>j</sup> organizowanie strajków bez uprzedniego wyczerpania możliwości polubownego załatwienia sporu oraz bez uprzedniego wyrażenia zgody na strajk przez większość załogi w głosowaniu tajnym, <sup>k</sup>a ponadto<sup>k</sup> bez zgody nadrzędnego organu związkowego.
2. Spory zbiorowe między organami związków zawodowych administracji podlegają rozpatrzeniu na wniosek każdej ze stron przez Kolegium Arbitrażu Społecznego przy Sądzie Najwyższym, a spory o charakterze lokalnym i spory ubezpieczeń społecznych. Rozstrzygnięcia kolegiów arbitrażu społecznego są wiążące zakładowe przez kolegia arbitrażu społecznego przy okręgowych sądach pracy i dla stron.
3. W skład kolegium wchodzi: przewodniczący wyznaczony spośród sędziów danego sądu oraz 6 członków wyznaczonych po 3 członków przez każdą ze stron.
4. Tryb postępowania przed kolegiami arbitrażu społecznego<sup>l</sup> regulują przepisy wydane przez<sup>l</sup> Radę Państwa<sup>m</sup>.

Art. 5.

1. Prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w jednostkach wojskowych, przedsiębiorstwach państwowych

– 4 –

podlegających Ministrowi Obrony Narodowej, zakładach, wydziałach i oddziałach przemysłu obronnego, zakładach zaopatrujących ludność w wodę, energię elektryczną i ciepłą, gaz, środki żywności, leki, środki higieny osobistej, zakładach służby zdrowia i opieki społecznej, aptekach, a także w placówkach oświaty i wychowania, w których niezbędny jest stały nadzór nad podopiecznymi.

2. Prawo do strajku nie przysługuje także pracownikom administracji państwowej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, banków, sądów i prokuratur, jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i więziennictwa, funkcjonariuszom pożarnictwa, pracownikom zatrudnionym na stanowiskach związanych z obronnością kraju, pracownikom zatrudnionym w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym i morskim, w zakładach łączności, stacjach i rozgłośniach radiowych i telewizyjnych, a także przy ropociągach i gazociągach.

h-h Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *upoważnia*.

i-i Odręczny dopisek *inne osoby prawne*.

j Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *Zabrania się*.

k-k Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *oraz*.

l-l Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *określa*.

m Odręczny dopisek *w drodze regulaminu*.

## Art. 6.

<sup>m</sup>W sytuacjach wyjątkowych, uzasadnionych krytycznym stanem gospodarki narodowej, Rada Państwa na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na okres obowiązywania ustawy zakaz organizowania i udziału w strajkach<sup>n</sup>.

## Art. 7.

Za czas niewykonywania pracy z powodu udziału w strajku wynagrodzenie nie przysługuje.

## Art. 8.

1. Zwoływanie i odbywanie wszelkiego rodzaju zgromadzeń podlegających przepisom ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach /Dz.U. Nr 20, poz. 89/ dopuszczalne jest tylko za uprzednią zgodą właściwych organów administracji państwowej.
2. Przepisy ust. 1 dotyczy także zgromadzeń organizowanych przez związki zawodowe.

– 5 –

## Art. 9.

1. W razie naruszenia przepisów art. 8, a także w razie, gdy zgromadzenie mogłoby zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu albo przebieg jego jest sprzeczny z celami zgromadzenia lub przepisami prawa stosuje się przepisy art. 17 ustawy o zgromadzeniach,
2. W celu rozwiązania zgromadzenia, o którym mowa ust. 1, organy porządku publicznego stosują, w razie konieczności, środki bezpośredniego przymusu.

## Art. 10.

W razie bezprawnego zajęcia budynku lub innego obiektu<sup>o</sup> będącego w dyspozycji organów oraz instytucji i przedsiębiorstw państwowych, organizacji politycznych lub społecznych, organy porządku publicznego na wezwanie uprawnionych dysponentów usuwają osoby, które dokonały bezprawnego zajęcia – stosując w razie konieczności środki bezpośredniego przymusu.

## Art. 11.

W razie szczególnego i bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, życia lub zdrowia obywateli albo w znacznym stopniu mienia – wojewoda

<sup>n-n</sup> Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *W sytuacjach uzasadnionych krytycznym stanem gospodarki Narodowej lub potrzeby wprowadzenia spokoju, ładu i porządku publicznego, Rada Państwa na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na określony czas zakaz organizowania i udziału w strajkach lub akcjach protestacyjnych w określonych województwach bądź na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*

<sup>o-o</sup> Odręczny dopisek albo lokalu.

oraz prezydent miasta stopnia wojewódzkiego może, w drodze zarządzenia, wprowadzić na terenie województwa lub jego części:

- 1) zakaz przebywania w określonych miejscach publicznych we wskazanych godzinach doby,
- 2) zakaz przeprowadzania publicznych imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych oraz zbiórek publicznych.

Art. 12.

W razie poważnego i bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zdrowia lub życia obywateli, mienia państwowego lub<sup>P</sup> Pospołecznego, jeżeli użyte przez terenowe organy administracji państwowej

– 6 –

środki, a w szczególności działania organów porządkowych okazałyby się niewystarczające, wojewoda oraz prezydent miasta stopnia wojewódzkiego<sup>Q</sup> zwróci<sup>Q</sup> się do organu wojskowego o udzielenie niezbędnej pomocy.

Art. 13.

Wprowadza się kontrolę wstępną, określoną w art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk /Dz. U. Nr 20, poz. 99/, w stosunku do biuletynów<sup>r</sup> zawierających informację i opinię w sprawach wykraczających pozastatutową działalność związków zawodowych i innych organizacji społecznych<sup>r</sup>.

Art. 14.

Zabrania się wytwarzania, rozpowszechniania i wywieszania w miejscach publicznych wszelkiego rodzaju druków, plakatów, ulotek, wizerunków i napisów o treści godzącej w interes państwa lub mogących wywoływać niepokój społeczny.

Art. 15.

Kto popełnia czyn określony w art. 17 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk /Dz. U. Nr 20, poz. 99/ lub narusza przepisy art. 14 niniejszej ustawy, podlega karze pozbawienia wolności do 2 lat lub karze grzywny.

Art. 16.

1. Kto wbrew zakazom wynikającym z art. 4-6 ustawy organizuje strajk lub kieruje nim, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2 lub karze grzywny.
2. Tej samej karze podlega, kto:

<sup>P-P</sup> Odręczny dopisek *innego mienia*.

<sup>Q-Q</sup> Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *może zwrócić się*.

<sup>r-r</sup> Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *określonych w art. 4 ust. 1 pkt 11 tej ustawy*.

- 1/ utrudnia lub uniemożliwia kierownikowi zakładu pracy lub innemu pracownikowi zakładu upoważnionemu cło działania w imieniu tego zakładu obowiązków określonych w art. 1 i 2,
- 2/ dysponuje mieniem zakładu pracy w sposób naruszający obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa.

– 7 –

#### Art. 17.

1. Sprawca czynu określonego w art. 52 prawa o wykroczeniach podlega karze aresztu lub karze grzywny do 15 tysięcy złotych.
2. Orzekanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, następuje w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

#### Art. 18.

Wprowadza się postępowanie przyspieszone na terenie całego kraju w sprawach o występki o charakterze chuligańskim.

#### Art. 19.

W razie wyższej konieczności, w celu zapewnienia powszechnego porządku publicznego, Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić:

- 1) zakaz zwoływania i odbywania <sup>s</sup>wszelkiego rodzaju<sup>s</sup> zgromadzeń, z wyjątkiem zgromadzeń<sup>t</sup> odbywających się w obrębie kościołów, kaplic i przeznaczonych wyłącznie do tych celów domów modlitwy
- 2) zakaz działalności ustalonych stowarzyszeń, których funkcjonowanie zagraża utrzymywaniu ładu i porządku publicznego,
- 3) ograniczenia w ruchu osobowym i towarowym z zagranicą ze względu na interes gospodarczy lub społeczny państwa,
- 4) ograniczenia w ruchu pocztowym i telekomunikacyjnym,

#### Art. 20.

1. <sup>u</sup>W razie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony podstawowych interesów państwa<sup>u</sup>, sprawy określone o przestępstwa określone w:
  - 1) art. 122, 128 §1 i 129 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim sprawy należały dotychczas do właściwości sądów powszechnych,

– 8 –

<sup>s-s</sup> Fragment przekreślony odręcznie.

<sup>t-t</sup> Odręczny dopisek o charakterze religijnym.

<sup>u-u</sup> Fragment przekreślony odręcznie.

- 2) art. 123, 126 i 127, 130-133,<sup>v</sup> 270 i 271, 273 i 276<sup>w</sup> Kodeksu karnego – podlegają <sup>x</sup>przekazaniu do<sup>x</sup> <sup>y</sup>orzecznictwa<sup>y</sup> sądów wojskowych.
2. <sup>z</sup>Rada Państwa ustala stan faktyczny, o którym mowa w ust. 1, oraz termin przekazania i przyjęcia spraw określonych w ust. 1<sup>z</sup>.
3. Postępowanie przygotowawcze w sprawach o przestępstwa wymienione w ust. 1, wszczęte przed dniem przejęcia, prowadzi do końca prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na zasadach ogólnych; jednakże akt oskarżenia wnosi do sądu wojskowego i popiera go przed tym sądem prokurator wojskowy.
4. Postępowanie przed sądem w sprawach o przestępstwa wymienione w ust. 1, rozpoczęte przed dniem przekazania, toczy się do końca postępowania w danej instancji przed sądem powszechnym na zasadach ogólnych.

Art. 21.

1. Orzecznictwu sądów wojskowych podlegają sprawy o przestępstwa wymienione w art. 20 ust. 1, popełnione na obszarze właściwości tych sądów.
2. Sprawy o przestępstwa w art. 20 ust. 1, które dotychczas należały do właściwości sądu wojewódzkiego, rozpoznaje w pierwszej instancji wojskowy sąd okręgowy / sąd równorzędny/.
3. Jeżeli tę samą osobę oskarżono o kilka przestępstw pozostających ze sobą w związku, z których co najmniej jedno podlega orzecznictwu sądów wojskowych, sprawy rozpoznaje łącznie sąd wojskowy. Przepis art. 24 §3 Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio.

Art. 21.

1. W sprawach o przestępstwa wymienione w art. 20 ust. 1, czynności procesowe prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych

– 9 –

- Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wykonują prokuratorzy wojskowi.
2. W sprawach o przestępstwa przekazane do orzecznictwa sądów wojskowych, w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez prokuratora wojskowego stosuje się odpowiednio art. 586 Kodeksu postępowania karnego.

Art. 21.

Ustawa wchodzi w życie z dniem uchwalenia i obowiązuje do dnia 31 marca 1982 r.

Źródło: AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722

<sup>v</sup> Odręczny dopisek 233, 234, 260.

<sup>w-w</sup> Odręczny dopisek i 286.

<sup>x-x</sup> Fragment przekreślony odręcznie.

<sup>y-y</sup> Fragment przekreślony odręcznie nad tym odręczny dopisek *orzecznictwu*.

<sup>z</sup> Fragment przekreślony odręcznie.

## DOKUMENT II

*1981, październik 29, Warszawa – uzasadnienie do projektu ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa*

### UZASADNIENIE

Aktualną sytuację w kraju charakteryzuje brak poszanowania prawa i porządku w istotnych dziedzinach życia społecznego. Zjawiska te zwiększają trudności spowodowane kryzysem gospodarczym, a w razie dalszego ich pogłębienia mogą prowadzić do całkowitej dezintegracji państwa.

Zachodzi więc potrzeba przeciwdziałania marnotrawstwu i niegospodarności oraz naruszeniom ładu i porządku jako zjawiskom szczególnie szkodliwym w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

Naruszenia dyscypliny i porządku są również skierowane bezpośrednio przeciwko interesom obywateli, zwiększając uciążliwości wynikające z kryzysu, warunków zimowych, trudności zaopatrzeniowych itp.

Obowiązujące w sprawach porządku publicznego przepisy są niewystarczające, a w szczególności nie obejmują one różnych szkodliwych stanów faktycznych, jakie wystąpiły obecnie. Zachodzi więc potrzeba ś-prowadzenia stosownych uzupełnień oraz nowych rygorów.

Uwzględniając aktualne potrzeby wynikłe z sytuacji kryzysowej oraz działań skierowanych przeciwko państwu i jego socjalistycznemu porządkowi społeczno-gospodarczemu, projektowana ustawa wprowadza szereg nowych regulacji dotyczących następujących zagadnień:

1. Zapewnienie ładu i porządku w zakresie funkcjonowania zakładów pracy.  
Ustawa określa obowiązki i uprawnienia oraz odpowiedzialność kierowników zakładów pracy w zakresie ochrony mienia, prawidłowej gospodarki oraz umocnienia dyscypliny w zakładach /art. 1 i 2/. Obowiązki kierowników zakładów pracy zostają przy tym powiązane z ich uprawnieniami i odpowiedzialnością.  
Sprawy powyższe reguluje częściowo Kodeks pracy; w obecnej sytuacji zachodzi potrzeba dodatkowych rygorów i uściśleń oraz zwiększenie odpowiedzialności.

– 2 –

- Projektowana ustawa wprowadza odpowiedzialność karną za czyny polegające na uniemożliwianiu kierownikom zakładów pracy i innym osobom pełniącym funkcje kierownicze wykonywanie ich zadań, a także za wszelkie samowolne dysponowanie mieniem zakładu /art. 18 ust.2/. Dotyczy to zwłaszcza dysponowania środkami transportu i łączności, a także uzyskanymi efektami produkcji.
2. Zapewnienie ładu i porządku w zakresie funkcjonowania zakładów pracy.  
Praktyka ostatnich miesięcy wykazuje, że prawo do strajku jest często wykorzystywane do celów sprzecznych z interesami pracowniczymi, przy czym strajki organizuje się bez wyczerpania procedury mediacyjnej i z błahych powodów oczywiście

niewspółmiernych do szkodliwości gospodarczej i społecznej jaką przynoszą strajki. Projektowana ustawa wprowadza w sprawach strajków unormowania zawarte w projektowanej ustawie o związkach zawodowych, z modyfikacjami podyktowanymi obecnie występującą sytuacją kryzysową /art. 4 -7/.

Unormowania te mają obowiązywać od czasu uchwalenia nowej ustawy o związkach zawodowych.

W szczególności projektowana ustawa:

- 1) wprowadza zakaz strajku w dziedzinach o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i gospodarki /art. 5/; wykaz tych dziedzin został recypowany z projektowanej ustawy o związkach zawodowych,
  - 2) upoważnia Radę Państwa do wprowadzenia na wnioszek Rady Ministrów zakazu organizowania i udziału w strajkach /art. 6/.
3. Ochrona ładu oraz bezpieczeństwa państwa i obywateli  
 W celu zapobiegania różnym szkodliwym zjawiskom projektowana ustawa:
- 1) wprowadza obowiązek uzyskiwania zgody na organizowanie zgromadzeń także przez związki zawodowe /art.6/.

– 3 –

Stosownie do obowiązujących przepisów zgromadzeniami są zjazdy, wiece, manifestacje, pochody, prelekcje, odczyty, przy czym zgromadzenia organizowane przez związki zawodowe /także organizacje polityczne/ nie podlegają tej ustawie, a zatem mogą być organizowane bez zgody organów administracji państwowej. Nowa ustawa ma zmienić ten stan rzeczy,

- 2) określa uprawnienia organów porządku publicznego w zakresie zapobiegania naruszeniom prawa na zgromadzeniach /art. 9/, a także przy nielegalnym zajmowaniu obiektów państwowych i społecznych /art. 10/. W celu zapobiegania wrogiej propagandzie godzącej w interes państwa oraz sojusze międzynarodowe wprowadza się szereg przepisów mających zapobiegać temu szkodliwemu zjawisku /art.- 13-17/,
- 3) wprowadza odpowiedzialność karną za wydawanie i upowszechnianie nielegalnych publikacji, w tym także plakatów o treści skierowanej przeciwko ustrojowi i władzom PRL oraz jej sojuszom międzynarodowym /art. 15/, a także zaostrza odpowiedzialność za naruszanie przepisów ustawy o zgromadzeniach oraz o używaniu urządzeń radiofonicznych /art. 17/. Obecnie czyny takie zagrożone są karą grzywny do 5 tys. złotych. Są to czyny nader szkodliwe i występujące obecnie często, w związku z czym zachodzi potrzeba zastosowania skuteczniejszych środków zapobiegawczych i represyjnych.

Konieczność umacniania porządku publicznego uzasadnia potrzebę wprowadzenia postępowania przyspieszonego w stosunku do występków o charakterze chuligańskim /art. 18/. Liczba tych występków w ostatnim czasie wzrosła; zjawisko to wymaga energicznego przeciwdziałania m. in. w formie szybszej reakcji ze strony sądów.

#### 4. Udzielenie Radzie Ministrów szczególnych upoważnień

– 4 –

W razie wyższej konieczności, w celu zapewnienia powszechnego porządku Rada Ministrów została upoważniona do wprowadzenia, w drodze rozporządzenia, zakazu zwoływania i organizowania wszelkiego rodzaju zgromadzeń /z wyjątkiem



zgrupowań religijnych/ i zakazu działalności stowarzyszeń, których funkcjonowanie zagraża utrzymaniu ładu i porządku publicznego oraz może wprowadzić ograniczenia w ruchu osobowym i towarowym z zagranicą ze względu na interes gospodarczy i społeczny państwa /art. 19/.

5. Udzielenie Radzie Ministrów szczególnych upoważnień

Ustawa zakłada, że w razie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony podstawowych interesów państwa niektóre sprawy karne - należące dotychczas do właściwości sądów powszechnych zostaną przekazane sądom wojskowym. Ustawa określa szczegółowo rodzaje spraw oraz tryb ich rozpoznawania, upoważniając Radę Państwa do określenia stanu zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony podstawowych interesów państwa oraz ustalenia terminu przekazania spraw przez sądy powszechne i przejęcia przez sądy wojskowe /art. 20 - 22/.

Źródło: AIPN Bi, IPN BU 1098/8 tom 722 oraz AAN, Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16, s. 12-15.

## Bibliografia

### Publikatory aktów prawnych

Monitor Polski

### Materiały źródłowe

*Pismo Prymasa Józefa Glempa do marszałka Sejmu, 6 grudnia 1981 r.*, [w:] P. Raina, *Kościół w PRL. Dokumenty*, t. 3, Poznań – Pelpin 1996.

*Tajne Dokumenty Biura Politycznego PZPR a „Solidarność” 1980–1981*, red. Z. Włodek, Londyn 1992.

*PZPR a „Solidarność” 1980–1981. Tajne dokumenty Biura Politycznego*, red. P. Chojnacki, Warszawa 2013.

*Stan Wojenny 1981–1983, Zeszyt 3, Wybór Źródeł*, Teki edukacyjne IPN, Katowice 2021.

**Opracowania**

- Bałtruszajtys G. (red.), *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, Warszawa 2008.
- Jaruzelski W., *Stan wojenny. Dlaczego...*, Warszawa 1992.
- Kędzierski J., *Polityka i prawo. Wprowadzenie i prawna ocena stanu wojennego w Polsce w 1981 r.*, [w:] A. Grześkowiak, *Prawo karne stanu wojennego*, Lublin 2006.
- Kowalski L., *Komitet Obrony Kraju (MON-PZPR-MSW)*, Warszawa 2011.
- Kukliński R., *Wojna z Narodem widziana od środka*, Warszawa 1987.
- Mażewski L., *Problem legalności stanu wojennego z 12–13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego*, Warszawa 2012.
- Mołdawa T., *Ludzie Władzy 1944–1991. Władze państwowe i polityczne Polski według stanu na dzień 28 lutego 1991 r.*, Warszawa 1991.
- Paczkowski A., *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny, czyli kontrrewolucja generałów*, wydanie rozszerzone, Warszawa 2021.
- Paczkowski A., *Droga do „mniejszego zła”. Strategia i taktyka obozu władzy lipiec 1980 – styczeń 1982*, Kraków 2002.
- Piątek P., Nalepa P., *Wokół genezy stanu wojennego. Studium historyczno-prawne*; <https://stapp.ipn.gov.pl/sip/art/geneza.pdf>, (28.03.2023).
- Rakowski-Kłós I., *Dzień przed. Czym żyliśmy 12 grudnia 1981 r.*, Kraków 2021.

**Prasa**

- „Życie Warszawy” 1981 r.
- „Trybuna Ludu” 1981 r.

**Druki sejmowe**

- Sprawozdanie stenograficzne z 17. Posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 30 października 1981 r.

**Źródła archiwalne**

- Archiwum Akt Nowych, Urząd Rady Ministrów, nr 2/290/0/-/2.5/16.
- Archiwum IPN Oddział w Białymstoku, IPN BU 1098/8 tom 722, Proj. Ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa.

**Inne**

- Zasoby cyfrowe Biblioteki Sejmowej, Parlamentaria polskie 1919–2001; <https://bs.sejm.gov.pl>.

## STRESZCZENIE

**Projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa z 1981 r. Przyczynek do genezy stanu wojennego**

Artykuł został poświęcony analizie dekretu o nadzwyczajnych środkach działania w interesie ochrony obywateli i państwa, który wielokrotnie w literaturze przedmiotu przedstawiany jest jako alternatywa dla wprowadzenia stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. Pomysł na pracę zrodził się po lekturze książki Andrzeja Paczkowskiego pt. *Wojna polsko-jaruzelska. Stan wojenny, czyli kontrrewolucja generałów* oraz publikacji Lecha Mażewskiego pt. *Problem legalności stanu wojennego z 12–13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego*. Tekst rozpoczyna się opisaniem drogi, jaką przebył projekt o nadzwyczajnych pełnomocnictwach dla rządu od chwili przedstawienia go na posiedzeniu Biura Politycznego Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, przez oświadczenie Wojciecha Jaruzelskiego o jego rzekomym złożeniu na 17. posiedzeniu Sejmu kończąc na analizie prac, jakie prowadzono nad projektem w Urzędzie Rady Ministrów oraz Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego. Kolejna część artykułu została poświęcona opisaniu reakcji, jaką wywołało oświadczenie o rzekomym złożeniu projektu ustawy do Sejmu w różnych środowiskach, głównie „Solidarności”. Ostatnia część pracy została poświęcona podsumowaniu projektu ustawy oraz jego rzeczywistym przeznaczeniu politycznym. Do pracy dołączono również tekst projektu ustawy, który nie jest dostępny w domenie publicznej oraz uzasadnienie projektu. Oba dokumenty zostały poddane edycji tekstu źródłowego. Załączone teksty są wynikiem odbytej kwerendy archiwalnej w Instytucie Pamięci Narodowej oraz Archiwum Akt Nowych.

## SUMMARY

**Draft Law on Extraordinary Measures of Action in the Interest of the Protection of Citizens and the State of 1981. A Contribution to the Genesis of Martial Law in Poland**

The article was devoted to the analysis of the decree on extraordinary measures for the protection of citizens and the state, which is repeatedly presented in the literature as an alternative to the introduction of martial law on 13th December 1981. The idea for the work was born after reading the book by Andrzej Paczkowski entitled *The Polish-Jaruzel War. Stan wojenny, czyli kontrrewolucja generałów (Martial Law, or the counter-revolution of the generals)* and the publication by Lech Mażewski entitled *Problem legality stanu wojennego z 12-13 grudnia 1981 r. Studium z historii prawa polskiego*. The text begins with a description of the way in which the project on extraordinary powers of attorney passed, from the moment it was presented at a meeting of the Political Bureau of the Central Committee of the Polish United

Workers' Party, through Wojciech Jaruzelski's statement about its alleged submission at the 17th sitting of the Sejm, ending with an analysis of the work that was carried out on the project in the Office of the Council of Ministers and the Ministry of Public Security. The next part of the article was devoted to describing the reaction that the statement about the alleged submission of the bill to the Sejm had provoked in various circles, mainly the Solidarity movement. The last part of the paper was devoted to a summary of the bill and its actual political purpose. The text of the bill, which is not available in the public domain, and the explanatory memorandum of the bill are also included in the thesis. Both documents have undergone editing of the source text. The attached texts are the result of an archival search at the Institute of National Remembrance and in the Archives of New Records.

**Filip Jerzy Szkiładź**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: f.szkiładz@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0003-3897-3927

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.17

## **Geneza ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 26 października 1982 r.**

### **ABSTRAKT**

Polska międzywojenna, a także okres po II wojnie światowej był bardzo kazuistyczny pod względem tworzenia prawa, czego powodem była trudna sytuacja polityczna i ekonomiczna zrujnowanego kraju. Stosowane wówczas przepisy kodeksu karnego oraz kodeksu postępowania karnego regulowały również pojedyncze przepisy dotyczące nieletnich sprawców. Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie wieloletniego oraz skomplikowanego procesu tworzenia odrębnej regulacji dotyczącej postępowania w sprawach nieletnich. Jednocześnie, w poniższej pracy zostaną przedstawione nowatorskie rozwiązania prawne, a także ówczesny proces legislacyjny przedmiotowej ustawy. Podkreślić należy, iż problem dotyczący braku odrębnych norm prawnych stosowanych wobec nieletnich oraz brak sądów rodzinnych istniał nie tylko w Polsce, gdyż wiele bardziej rozwiniętych krajów zmagało się z powyższym problemem. Pierwsza propozycja ustawy miała miejsce już na początku XX w., a w następnych latach projektów dotyczących postępowania w sprawach nieletnich przybywało. Przyznać należy, iż prace nad regulacjami w sprawach nieletnich były poruszane dosyć często, jednakże żaden projekt nie został skutecznie uchwalony. Należy odnieść się krytycznie do tego, iż nieletni dopuszczający się czynów zabronionych lub zachowań o charakterze demoralizującym byli karani na podstawie przepisów oraz według zasad znajdujących się w ustawach prawnokarnych oraz w innych pojedynczych ustawach, których przepisy były wrywkowo stosowane w przedmiotowych sprawach. Do 1982 r. stosowano przepisy kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego z lat 20 i 30 XX w. Ówcześni juryści nieustannie

podkreślali, iż normy prawne dotyczące nieletnich powinny mieć charakter profilaktyczny i wychowawczy, a odrębne przepisy znajdujące się w uchylonym kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego nie odpowiadały tymże wymaganiom. Istotnie zauważyć należy, iż sprawy nieletnich powinny być poddane szczególnej ochronie oraz stosownej analizie w przypadku stosowania przestarzałych przepisów. W Polsce opisywany „głód” ustawodawczy trwał zdecydowanie za długo, gdyż pierwsza odrębna ustawa dotycząca postępowania w sprawach nieletnich powstała skutecznie dopiero w 1982 r.

### The Origin of the Polish Act on the Procedure in Juvenile Cases of October 26th, 1982

#### ABSTRACT

During the interwar years and after the Second World War, law-making in Poland was very casuistic, which was due to the difficult socio-economic situation of the ruined country. The provisions of the Polish Criminal Code applicable at the time also regulated individual provisions on juvenile perpetrators. The objective of this paper is to present the multiannual and complicated process of creation of separate regulations on procedure in juvenile cases. At the same time, the legislative process of the said act as well as the innovative legal solutions thereof will be presented. It should be emphasised that the problem of a lack of both family courts and separate legal norms applicable in juvenile cases was present not only in Poland, as many other more developed countries were facing it too. The first draft act was proposed at the very beginning of the 20th century, whereas the following years brought about more projects on juvenile cases procedure. Although it has to be recognised that the issue of said regulations was raised quite often, ultimately no project was adopted. A critical look needs to be taken on the fact that juvenile perpetrators committing prohibited acts or acts of a demoralising character were punished pursuant to the provisions of and based on the principles laid out in criminal statutes and other individual statutes, provisions of which were occasionally applied in the said cases. Until 1982, the applied provisions were those of the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure from the 1920s and 1930s. Jurists of that time incessantly emphasised that the legal norms regarding the juvenile should be of a preventive and educational nature and that the separate provisions laid out in the repealed Criminal Code and Code of Criminal Procedure did not comply with these requirements. It is worth noting that juvenile cases should be subjected to special protection and appropriately analysed in case of application of outdated provisions. In Poland, the need for the said legislation lasted for too long, as it was not until 1982 that the first separate statute on juvenile cases procedure was adopted.

**Słowa kluczowe:** brak regulacji prawnych, demoralizacja, projekt, nieletni, ustawa  
**Key words:** lack of legal regulations, demoralisation, draft act, juvenile, statute

## Wprowadzenie

Już w Digestach Kodyfikacji Justyniańskiej pojawiły się jedne z pierwszych regulacji dotyczących postępowania w sprawach nieletnich. Główną miarą odpowiedzialności był wiek sprawcy i jego doświadczenie<sup>1</sup>. Także w czasach regulacji prawa rzymskiego zauważono potrzebę skodyfikowania odrębnych przepisów, które należałoby stosować oddzielnie w stosunku do sprawców nieletnich. Podkreślić należy, iż to Francja była jednym z pierwszych krajów, gdzie ustawodawca w Kodeksie Karnym Wielkiej Rewolucji Francuskiej z 1791 r. kompleksowo uregulował przepisy dotyczące orzekania środków wychowawczych wobec nieletnich. Pojawiły się tam takie środki jak dozór rodziców czy chociażby umieszczenie w domu poprawczym<sup>2</sup>. Istotnym problemem był brak sądów rodzinnych, które specjalizowały się w orzekaniu wobec nieletnich. Uznać można, iż wydawanie wyroków wobec nieletnich przez sędziów, którzy na co dzień skazują dorosłych przestępców mogłoby okazać się niezbyt sprawiedliwe wobec braku odpowiedniego doświadczenia wymiaru sprawiedliwości. Jedne z pierwszych sądów dla nieletnich w Europie powstały w Belgii, gdzie orzekały izby opiekuńcze zajmujące się wyłącznie sprawcami nieletnimi, a w Stanach Zjednoczonych taki sąd powstał w 1899 r. w Chicago<sup>3</sup>.

W Polsce po wielu latach ustawodawczych zmaganiach, 13 maja 1983 r. weszła w życie ustawa z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>4</sup>. Obowiązujące dotychczas reguły traktowania nieletnich zawarte w kodeksie karnym z 1932 r.<sup>5</sup>, (art. 69-77)<sup>6</sup>, oraz przepisy proceduralne zawarte w kodeksie postępowania karnego z 1928 r. (art. 613-635)<sup>7</sup>, a także w pojedynczych przepisach ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.<sup>8</sup>, przestały być wykorzystywane w sprawach przeciwko małoletnim sprawcom czynów zabronionych. Jednocześnie należy wskazać, iż w Polsce pierwsze sądy rodzinne zaczęły pojawiać się wyjątkowo późno – dopiero w połowie lat 70. XX w.

<sup>1</sup> A.Bartha, *Nieletni przed sądem rodzinnym według ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Stadia postępowania i praktyka orzecznicza w zakresie przeciwdziałania demoralizacji oraz w sprawach o czyny karalne*, „Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2018, t. 17, nr 1, s. 10.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. 1982 nr 35, poz. 228).

<sup>5</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. 1932 nr 22, poz. 165).

<sup>6</sup> T. Bojarski, *Postępowanie w sprawach nieletnich*, [w:] *Komentarz*, red. E. Kruk, E. Skrętowicz, Warszawa 2016, s. 16.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928 nr 78, poz. 443).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 12, poz. 93).



Wyjątkami były specjalne wydziały utworzone w Katowicach oraz w Łodzi powstałe w latach 60. XX w.<sup>9</sup> Uznać należy, iż jest to przełomowe zjawisko w polskim ustawodawstwie prawa karnego, ponieważ ustawodawca pierwszy raz skutecznie stworzył odrębne regulacje prawne, spersonifikowane według konkretnych potrzeb oraz odpowiadające celom wychowawczym małoletnich sprawców. Ponadto ustawa zmaksymalizowała cele, uzupełniając swoją treść rozwiązaniami o charakterze profilaktyczno-wychowawczym<sup>10</sup>, które pierwotnie znajdowały się w projekcie ustawy z 1921 r.

Uregulowanie odrębnych przepisów stosowanych wobec nieletnich uznać należy za zdecydowanie pozytywne zjawisko. Szerząca się patologia wśród młodzieży, coraz częstsze naruszanie norm prawnych, a nawet udział w zorganizowanych grupach przestępczych niejako wymusiło na ustawodawcy skonkretyzowanie regulacji prawnych dotyczących osób, które swym czynem naruszyły normy prawnokarne. Bezsporne jest, iż przedmiotowe przepisy winny mieć charakter profilaktyczny oraz wychowawczy, a zatem nawet pojedyncze przepisy zawarte w kodeksie karnym, które stosowano obok zasad ówczesnej ustawy nie były wzorem do stosowania prawa wobec małoletnich podmiotów.

## Regulacje prawne dotyczące małoletnich w Polsce przed 1982 r.

Szczególną rolę w poruszanej kwestii odegrała działalność Towarzystwa Osad Rolniczych i Przytułków Rzemieślniczych (od 1871 r.) i Warszawskie Towarzystwo Patronatu nad Nieletnimi (od 1922 r.)<sup>11</sup>. To właśnie prężne funkcjonowanie tychże instytucji doprowadziło do powstania bardzo istotnej propozycji ustawy. Jedną z pierwszych prób uregulowania sytuacji prawnej w sprawach nieletnich był projekt z dnia 21 marca 1921 r. o sądach dla nieletnich<sup>12</sup>. Ze względu na panującą ówczesnie bardzo trudną sytuację ekonomiczną i polityczną państwa nie udało się skutecznie wcielić projektu ustawy do polskiego ustawodawstwa. Jednakże stanowiła ona podstawę do dalszych prac i była niejako wzorcem dla późniejszych regulacji. Wobec ówczesnego braku norm prawnych dotyczących nieletnich, przedmiotowy projekt stanowił swego rodzaju *novum*, ponieważ zawierał on także uregulowania o charakterze profilaktycznym<sup>13</sup>. Powyższy projekt z 1921 r. stał się fundamentem do stworzenia kolejnych projektów regulacji wobec nieletnich.

<sup>9</sup> A. Bartha, op. cit., s. 11.

<sup>10</sup> T. Bojarski, *Pozytywne strony rozwiązań ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 26 października 1982 roku*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2004, t. 3, s. 16.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 16.

W 1951 r., miał miejsce kolejny projekt ustawy zasad odpowiedzialności nieletnich w ramach V działu nowego kodeksu karnego<sup>14</sup>. Wówczas sprawcy czynów nie odpowiadali za swe czyny do 12 roku życia, a wobec nieletnich poniżej 18 roku życia stosowano wszelkie środki karne poza karą śmierci. Podkreślić należy, że ustawodawca przewidywał szeroko pojętą wówczas możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienie od niej wraz z zastosowaniem innych środków wychowawczych<sup>15</sup>. Następną koncepcją odrębnego uregulowania odpowiedzialności nieletnich powstała w 1956 r. Ówczesny projekt kodeksu karnego, swą istotą powracał do przedwojennych zasad. Zważywszy na fakt, że przedmiotowe projekty oraz „tymczasowe regulacje” nie odnosiły zamierzonych skutków, w dalszym ciągu istniała rzeczywista potrzeba na stworzenie odrębnych regulacji prawnych, które swą istotą odpowiadałyby problemom profilaktycznym jak i resocjalizacji<sup>16</sup>.

Problematyczne stało się także określenie wieku, który uprawniałby sąd do orzekania kary pozbawienia wolności. Sztywna zasada według kodeksu karnego z 1932 r., gdzie małoletni nie ponosili pełnej odpowiedzialności do lat 17 była krytykowana. Szerząca się patologia oraz przestępczość wśród osób małoletnich wymagała wprowadzenia pewnych wyjątków od tej zasady. Pierwotnie w projekcie z 1956 r. przewidywano, że sprawca mający 15 lat będzie mógł zostać pozbawiony wolności do 10 lat, lecz w dalszym ciągu trwały żywe dyskusje dotyczące obniżenia tegoż wieku. Z czasem odstąpiono od koncepcji stosowania kary pozbawienia wolności wobec małoletnich, którzy ukończyli 16 rok życia<sup>17</sup>, wypracowując porozumienie, którego skutkiem było ustanowienie nowego przepisu w kodeksie karnym z 1969 r.<sup>18</sup> Nieletni, którzy ukończyli 16 lat odpowiadali na gruncie kodeksu karnego z 1969 r. wyłącznie, gdy popełnili zbrodnie przeciwko życiu, zbrodni zgwałcenia, rozboju, przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu lub powodując umyślnie ciężkie uszkodzenia lub ciężki rozstrój zdrowia<sup>19</sup>.

Dosyć intrygującym rozwiązaniem był pomysł ustawodawcy odnośnie do ustawy tymczasowej o utrzymaniu w mocy niektórych dotychczasowych przepisów prawa karnego na mocy ustawy z 1969 r.<sup>20</sup>, a także na podstawie przepisów wprowadzających kodeks postępowania karnego z 1969 r.<sup>21</sup> Przedmiotowe

<sup>14</sup> A. Strzembosz, *Nowa ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Próba komentarza*, Warszawa 1983, s. 3.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 3-4.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. 1969 nr 13, poz. 94).

<sup>19</sup> Ibidem, Art. 9 § 2.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 1969 r. o utrzymaniu w mocy na okres przejściowy niektórych dotychczasowych przepisów prawa karnego (Dz.U. 1969 nr 37, poz. 311).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Przepisy wprowadzające kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1969 nr 13, poz. 97).

przepisy to normy prawne zawarte w kodeksie karnym z 1932 r. oraz w kodeksie postępowania karnego z 1928 r. Dosyć niezrozumiały jest fakt, iż pozwolono na stosowanie przestarzałych przepisów w momencie, gdy już od kilku lat intensywnie pracowano nad stosownymi regulacjami, czego skutkiem było powstanie wielu projektów aktów prawnych. „Tymczasowe” rozwiązanie legislacyjne stosowane było aż do wejścia w życie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, czyli do 13 maja 1983 r.<sup>22</sup>

Niezmiennie, „głód” ustawodawczy w dalszym ciągu występował. Pewnego rodzaju postępek można nazwać dalsze działania ustawodawcze po 1959 r. Wówczas Ministerstwo Sprawiedliwości wyznaczyło komisje oraz zespoły w porozumieniu z Ministerstwem Oświaty i Wychowania. Intensywne prace skutkowały powstaniem licznych projektów, z czego upowszechnionych zostało zaledwie kilka. Do powyższych efektów prac zaliczyć należy projekt ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu demoralizacji i przestępczości nieletnich z 1968 r., projekt ustawy o ochronie młodzieży przed demoralizacją z 7 sierpnia 1971 r., projekt ustawy o ochronie przed demoralizacją i przeciwdziałaniu niedostosowaniu społecznemu dzieci i młodzieży z 23 kwietnia 1975 r., a także projekt ustawy o postępowaniu wobec nieletnich z 30 czerwca 1978 r.<sup>23</sup>

Zważywszy na przedstawioną bardzo krętą drogę do ustanowienia przedmiotowej regulacji prawnej dotyczącej postępowania w sprawach nieletnich, trzeba przyznać, że było to wyjątkowo problematyczne dla ustawodawcy. Starania o jedną ustawę trwały ponad 60 lat, poczynając od projektu ustawy z 1921 r. Ówczesni wybitni prawnicy wyraźnie podkreślali po wejściu w życie przedmiotowej ustawy, iż była ona niezwykle oczekiwana<sup>24</sup>.

### **Propozycje rozwiązań zawarte w projekcie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 1982 r.**

Dnia 27 kwietnia 1982 r. Wojciech Jaruzelski, zgodnie z obowiązującą Konstytucją PRL<sup>25</sup>, przedstawił Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przyjęty przez Radę Ministrów projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>26</sup>. Już na początku uzasadnienia przedmiotowego projektu, wspomniano, iż ówczesnie panujące przepisy są rozproszone w całym szeregu aktów norma-

<sup>22</sup> A. Bartha, op. cit., s. 10.

<sup>23</sup> A. Strzembosz, *Model postępowania wobec nieletnich*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3, s. 47.

<sup>24</sup> M. Lipczyńska, *Rola adwokata w postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Palestra” 1983, 27/12(312), s. 67.

<sup>25</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 25 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).

<sup>26</sup> Projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, z dnia 27 kwietnia 1982 r., Warszawa.

tywnych, które obowiązywały jedynie częściowo wobec nieletnich. Jednocześnie podkreślono, iż przepisy dotyczące postępowania w sprawach nieletnich nie odpowiadają ówczesnym potrzebom, tj. nie są dostosowane do zmienionych warunków ekonomicznych, a w szczególności pozostają w dysharmonii z nowym prawem karnym i rodzinno-opiekuńczym<sup>27</sup>. Powyższe stanowisko, jest najpełniejszym zestawieniem problemu związanych z jurysdykcją wobec małoletnich. Obecnie byłoby niedopuszczalne, aby pojedyncze, wyrywkowo stosowane przepisy umieszczone w kilku albo kilkunastu aktach prawnych służyły za normy prawne stosowane regularnie w tak doniosłych sprawach.

Ustawodawca zaznacza, iż towarzyszący ówczesnie spadek przestępczości mierzony wszczętymi postępowaniami karnymi wynosił odpowiednio: 60 tys. w 1971 r. i 33 tys. w 1981 r., podkreślając przy tym, iż jest to sukces spowodowany rozwojem działalności resocjalizacyjnej, a także wychowawczej sądów oraz specjalistycznych organizacji społecznych żywo zaangażowanych w ciężką, regularną pracę z trudną młodzieżą. Tym samym zaznaczono, iż niezwykle ważne jest, aby angażować rodziców w proces wychowania dzieci, a prawidłowa realizacja zadań wymaga niekiedy pomocy całego społeczeństwa oraz państwa<sup>28</sup>. Spadek przestępczości należałoby zestawzić ze wzrostem spraw opiekuńczych tj. o pozbawienie, zawieszenie, a także ograniczenie władzy rodzicielskiej. Wprawdzie ustawodawca podkreśla, iż jest to stosunkowo pozytywne zjawisko, gdyż świadczy o aktywności systemu sądowego oraz czujności organów, których zadaniem jest troska o dobro małoletnich przed doprowadzeniem dzieci do kompletnej demoralizacji<sup>29</sup>.

Ustawodawca w przedmiotowym uzasadnieniu kilkakrotnie odwołuje się do niezwykle pilnej potrzeby wydania stosownej ustawy, która odpowiadałaby aktualnym wymogom oraz potrzebom społecznym<sup>30</sup>. Zauważa, że jest to gałąź prawna, która nie rozwinęła się kompletnie w porównaniu z innymi dziedzinami prawa, a prace nad powstaniem przedmiotowej ustawy nie przynosiły pożądaných efektów. Począwszy od projektu w 1921 r., prace nad ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich trwały zdecydowanie za długo, bo aż kilkadziesiąt lat<sup>31</sup>.

Brak stosownych nowelizacji, a także szeroko rozumiany postęp wymusił powstanie teŹ ustawy. Przedmiotowy projekt został dostosowany do ówczesnych potrzeb oraz zadań sądownictwa rodzinnego, a także reguluje w sposób kompleksowy problematykę związaną z postępowaniem w sprawach nieletnich

<sup>27</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, z dnia 27 kwietnia 1982 r., Warszawa, s. 1.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> M. Lipczyńska, op. cit., s. 67.

w zakresie działalności wymiaru sprawiedliwości<sup>32</sup>. Nadmienić należy, iż projektowana ustawa zajmuje się częścią młodzieży, która nie była w stanie samodzielnie bądź z powodów rodzinnych stać się poprawnymi obywatelami i znalazła się na marginesie społecznym. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich dążyła do tego, aby zmaksymalizować efektywność działań zapobiegawczych, a także resocjalizacyjnych poprzez działania wyspecjalizowanych sądów rodzinnych wraz ze zwiększonym udziałem czynnika społecznego. Ponadto, projekt ustawy dopuszcza szereg nowych, nieznanych dotychczas środków przeciwdziałania demoralizacji, a także upraszcza i odformalizowuje zasady postępowania w sprawach nieletnich, uwzględniając postulaty wysuwane przez badaczy naukowych oraz wzorując się zdobytym doświadczeniem w trakcie tworzenia projektów aktów prawnych dotyczących nieletnich<sup>33</sup>.

Istotne jest, iż ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich obejmuje swymi regulacjami nie tylko nieletnich zagrożonych totalną demoralizacją oraz popełniających czyny zabronione prawem karnym, ale także tych, którzy przejawiają zachowania demoralizujące<sup>34</sup>. Ustawodawca wykazał się wielkim zaangażowaniem w nowości, które zostały uregulowane w przedmiotowej ustawie. W projekcie ustawy jedną z głównych idei zapobiegawczych było podkreślenie odpowiedzialności rodziców za wychowywanie dzieci<sup>35</sup>. Faktem jest, iż zdecydowana większość młodzieży, która popełnia czyny zabronione oraz przejawia zachowania demoralizujące, co do zasady wywodzi się z rodzin patologicznych, niepełnych lub gdzie dzieci od urodzenia były zaniedbywane. Projekt zawiera szereg sankcji prawnych wobec rodziców, którzy zaniedbują dzieci oraz lekceważą obowiązki rodzicielskie. Wprowadzone sankcje polegają m.in. na zawiadomieniu zakładu pracy lub organizacji społecznych o zawinionym niewykonaniu obowiązków wobec dzieci, nałożeniu kary pieniężnej, zobowiązaniu do naprawienia wyrządzonej przez nieletniego szkody, ponoszenie kosztów postępowania sądowego oraz kosztów związanych z wykonywaniem orzeczenia<sup>36</sup>. Jednocześnie wskazać należy, iż w zakresie władzy rodzicielskiej i opieki miały zastosowanie również przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>37</sup>, a także szereg obowiązujących sankcji karnych przewidzianych w kodeksie karnym oraz wykroczeń<sup>38</sup>. Niewątpliwie ustawodawca wykazał się dalece postępową myślą prawną proponując niniejsze rozwiązania.

<sup>32</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, s. 2.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>34</sup> Projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, art. 3.

<sup>35</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, s. 3.

<sup>36</sup> Projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, art. 7 pkt 3, art. 8, art. 7 pkt 2, art. 30.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. 1964 nr 9, poz. 59).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. 1871 nr 12, poz. 114).

Poza powyższymi, projekt zawiera wiele innych rozwiązań prawnych, takich jak: możliwość udziału obywateli na rzecz ochrony dziecka, poszerzenie możliwości działań organizacji społecznych, prawo do podejmowania wiążących decyzji w istotnych sprawach dziecka projekt powierza wyłącznie sądowi rodzinnemu. Sąd będzie prowadził postępowanie w sprawach nieletnich, którzy po ukończeniu 13 lat, a przed ukończeniem 17 popełnili czyn karalny lub gdy nieletni będzie poważnie zagrożony demoralizacją lub swym zachowaniem będzie przejawiał zachowania demoralizujące. Jednocześnie podkreślić należy, iż w celach prewencyjnych uległ znacznemu poszerzeniu katalog środków stosowanych wobec nieletnich o charakterze profilaktyczno-wychowawczym. Niezależnie od powyższych rozwiązań, głównym celem projektu jest znalezienie rozwiązań, które będą służyły młodzieży i dla ich dobra<sup>39</sup>.

Niezwykle ważnym posunięciem było wprowadzenie wielu badań przeprowadzanych przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne lub inne placówki specjalistyczne, których zadaniem był dobór najbardziej odpowiednich środków wychowawczych i poprawczych. Ustawodawca przewidywał ich fakultatywne oraz obligatoryjne stosowanie w przypadkach przewidujących umieszczenie małoletniego w zakładzie wychowawczym lub innych placówkach<sup>40</sup>. Powyższe rozwiązania zaproponowano w celu jak najskuteczniejszego doboru środków postępowania resocjalizacyjnego.

Normy prawne uregulowane w dotychczas obowiązujących przepisach procesowych dotyczące prawa do obrony zostały uregulowane odrębnie w projekcie. Zgodnie z zamysłem projektu ustawy, nieletni mógł mieć obrońcę już w postępowaniu wyjaśniającym, zważywszy na zakres prowadzonych działań, który jest bardziej obszerny od np. postępowania przygotowawczego prowadzonego przez sądy rodzinne na podstawie ówczesnych przepisów. Jednocześnie ustawodawca przewiduje obligatoryjne posiadanie obrońcy przez nieletniego w momencie, gdy znajduje się w schroniskach dla nieletnich oraz w trakcie prowadzenia postępowania rozpoznawczego. W przypadku, gdy nie został ustanowiony obrońca z wyboru, należy takiemu nieletniemu ustanowić obrońcę z urzędu<sup>41</sup>. Niewątpliwie powyższe rozwiązanie jest kolejnym z bardziej postępowych, które ustawodawca wprowadził przedmiotowym projektem.

W trosce o dobro nieletnich zaproponowano wprowadzenie regulacji dotyczących zasad nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń o umieszczeniu w zakładach wychowawczych oraz placówkach opiekuńczo-wychowawczych, zakładach społecznych i innych ośrodkach pełniących funkcje resocjalizacyjne. Przewodnią ideą było sprawowanie przedmiotowego nadzoru przez sędziów rodzinnych w związku z potrzebą prowadzenia kontroli prawidłowości

39 Projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184.

40 Uzasadnienie projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, s. 5.

41 Ibidem.



wykonywania orzeczenia przez organy wydające te decyzje<sup>42</sup>. Pierwotnym zamysłem tegoż rozwiązania jest kontrola legalności umieszczenia nieletniego w powyższych ośrodkach jak również kontrola warunków, w jakich przebywają nieletni oraz ich praw i obowiązków<sup>43</sup>.

W kwestii postępowania podjęto decyzję o orzekaniu wraz ze składem ławniczym w sprawach największej wagi. Jednocześnie zaproponowano wprowadzenie odrębnych, uproszczonych i odformalizowanych zasad postępowania, które byłyby jednolite we wszystkich przedmiotowych sprawach<sup>44</sup>. Miałyby to być faktyczne ułatwienie stosowania prawa, zważywszy na to, iż ówczesnie obowiązujące przepisy dotyczące nieletnich były uregulowane w wielu aktach prawnych, które nijak nie były kompleksowo uregulowane. Wyjątkiem były normy prawne dotyczące stosowania środka poprawczego zważywszy na fakt, iż środek ten mógł zostać zastąpiony karą pozbawienia wolności<sup>45</sup>. W powyższym wypadku miały być stosowane normy uregulowane w obowiązującym kodeksie postępowania karnego w związku z brakiem odpowiednich gwarancji procesowych uregulowanych w kodeksie postępowania cywilnego<sup>46</sup>.

Kolejna wersja tegoż projektu tj. druk nr 241<sup>47</sup>, nie wniosła istotnych poprawek. Jak podkreślono w wypowiedziach poselskich z dnia 26 października 1982 r.<sup>48</sup>, projekt ten zawierał jedynie poprawki stylistyczne, kosmetyczne do pierwotnego projektu tj. druku nr 184 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>49</sup>.

Powyższe przepisy stały się przełomowymi rozwiązaniami, które były stosowane aż do 2022 r. Bezspornie, normy prawne zaproponowane przez ustawodawcę w powyższym projekcie były niezwykle istotne i potrzebne z perspektywy orzekania w sprawach nieletnich, zważywszy na to, iż jest to jedna z gałęzi prawa, która nie była praktycznie nowelizowana. Rozwiązania zaproponowane znacząco odbiegały od tych, które były stosowane do 1982 r. Nowe przepisy zostały dostosowane do ówczesnych wymagań orzeczniczych, a także środków wychowawczych stosowanych wobec młodzieży przejawiającej zachowania

<sup>42</sup> Projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, art. 76.

<sup>43</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, s. 6.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>45</sup> Projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, art. 12, art. 91 § 2.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1964 nr 43, poz. 296).

<sup>47</sup> Sprawozdanie Komisji Prac Ustawodawczych oraz Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości o rządowym projekcie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 12 października 1982 r., druk nr 241.

<sup>48</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 października 1982 r., Punkt 2 porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji Prac Ustawodawczych oraz Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości o rządowym projekcie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, s. 17-22.

<sup>49</sup> Projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184.



demoralizujące oraz popełniające czyny zabronione. Cały projekt ocenić należy jak najbardziej przychylnie. Szczególnie docenić należy wiele przepisów, które swą istotą zmierzały do jak najszerzej ochrony dobra nieletniego. Stosowanie przestarzałych przepisów prawa karnego, postępowania karnego i innych aktów prawnych, wykorzystywanych w stosunku do podmiotów, które nie posiadały pełnej zdolności do czynności prawnych należy uznać za ujmę ówczesnego ustawodawstwa.

## Wejście w życie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich

Komisje Prac Ustawodawczych oraz Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości po rozpatrzeniu projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, na posiedzeniach w dniach 17 czerwca oraz 12 października 1982 r., zawnioskowały do „Wysokiego Sejmu” o uchwalenie przedmiotowego projektu tj. druku nr 184<sup>50</sup>.

17 czerwca 1982 r. Komisje obradujące pod przewodnictwem posłów: Witolda Zakrzewskiego oraz Zygmunta Surowca, przeprowadziły pierwsze czytanie projektu. Pierwotne założenia zostały omówione przez wiceminister sprawiedliwości Marię Regent-Lechowicz<sup>51</sup>. W toku dyskusji dotyczącej przedmiotowego projektu, wskazywano, iż jest to ustawa społecznie niezwykle oczekiwana. Jednocześnie podkreślono, iż kluczową ideą ustawy powinno być zapobieganie demoralizacji nieletnich a nie samo postępowanie. Popełnianie przestępstw przez osoby niepełnoletnie jest wielce doniosłym problemem, który winna regulować odrębna ustawa. W trakcie dyskusji Minister Sprawiedliwości Sylwester Zawadzki podkreślił, iż ustawa nie może zastąpić programu działania w zakresie wychowania dzieci oraz młodzieży. Ustawa może jedynie stymulować rozwój takiego programu. Ponadto projekt nie rozwiąże wszystkich problemów patologicznych występujących w procesie wychowawczym. Wskazać należy, iż ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich stanowi jeden z trzech zaproponowanych projektów ustaw, mających na celu przeciwdziałanie szerzącej się patologii społecznej. W trakcie posiedzenia powołano podkomisję do spraw opracowania przedmiotowego projektu ustawy<sup>52</sup>. Dnia 12 października 1982 r. Komisje pod przewodnictwem posła Zygmunta Surowca rozpatrzyły sprawozdanie podkomisji o postępowaniu w sprawach nieletnich. W trakcie

<sup>50</sup> Sprawozdanie Komisji Prac Ustawodawczych oraz Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości o rządowym projekcie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 241.

<sup>51</sup> Biuletyn nr 580/VIII Kad. Komisja Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości/39/Komisja Prac Ustawodawczych/87, 17 czerwca 1982 r., Warszawa.

<sup>52</sup> Biuletyn nr 580/VIII Kad. Komisja Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości/39/Komisja Prac Ustawodawczych/87, 17 czerwca 1982 r., Warszawa.

posiedzenia zgłaszano poprawki odnośnie do projektu, które dotyczyły jedynie kwestii stylistycznych oraz w celu zaakcentowania pewnych kwestii<sup>53</sup>.

W trakcie 27 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, dnia 26 października 1982 r. doszło do przełomowego zdarzenia, jakim było uchwalenie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Porządek dzienny posiedzenia Sejmu wyznaczał pięć punktów zaplanowanych na to posiedzenie. Omówienie projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, tj. druki nr. 184 oraz 241, zostały zapisane w punkcie drugim<sup>54</sup>. Jadwiga Giżycka-Koprowska, jako sprawozdawca zajęła stanowisko odnośnie do przedmiotowych projektów. Posłanka w trakcie wystąpienia, zawarła wszystkie argumenty przemawiające za wejściem w życie ustawy, które znajdują się w niniejszym artykule. Podkreśliła, że prace nad aktem prawnym dotyczącym problematyki zwalczania przestępczości nieletnich były prowadzone od wielu lat i nie przyniosły oczekiwanych skutków powołując się kolejno na prace Komisji Kodyfikacyjnej z okresu międzywojennego, a także próby z 1956 r. oraz 1968 r.<sup>55</sup> W trakcie wystąpienia nawiązała do obowiązujących ówczesnie przepisów, które były rozproszone w całym porządku aktów normatywnych. Wspomniane regulacje jedynie częściowo obowiązywały w zakresie młodzieży, które tym samym nie stwarzały dostatecznej możliwości oddziaływania w sferze wychowania oraz resocjalizacji nieletnich<sup>56</sup>. Posłanka podkreśliła, że prace legislacyjne stanęły w „martwym punkcie” z powodu rozbieżnych poglądów poszczególnych specjalistów pracujących nad przedmiotowym zagadnieniem. W latach 1972–1976, inicjatorem projektu było Ministerstwo Oświaty i Wychowania. Planowano wówczas, aby regulacje dotyczące zwalczania demoralizacji i przestępczości nieletnich były częścią ustawy o edukacji narodowej czy też kodeksu młodego pokolenia<sup>57</sup>.

Projekt ustawy był przedmiotem obrad Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, która oceniła projekt ustawy pozytywnie. Ponadto podkreślono, iż projekt słusznie wprowadza wielorakie środki oddziaływania na nieletnich oraz rodziców czy opiekunów, co „umożliwia elastyczne stosowanie tych środków z przesunięciem punktu ciężkości na postępowanie opiekuńczo-wychowawcze oraz zasadę badania małoletnich w ośrodku diagnostyczno-konsultacyjnym, zwłaszcza przed orzeczeniem o umieszczeniu w odpowiednim zakładzie”. Jednocześnie Rada uznała, iż projekt realizuje zgłoszony postulat powierzenia orzekania w sprawach nieletnich

53 Biuletyn nr 640/VIII kad. Komisja Prac Ustawodawczych/104/Komisja Spraw Wewnętrznych i Wy-  
miaru Sprawiedliwości/43, 12 października 1982 r., Warszawa.

54 Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

55 Ibidem.

56 Ibidem.

57 Ibidem.

wyłącznie wyspecjalizowanym sądom rodzinnym<sup>58</sup>. Interesujące jest, iż Komisje Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Prac Ustawodawczych zaproponowały rozważenie tytułu ustawy, gdyż ich zdaniem nazwa „o postępowaniu w sprawach nieletnich” sugeruje, iż są to jedynie przepisy proceduralne. Jednakże, zdaniem przedstawicieli nauki i ekspertów termin „postępowanie” można interpretować szerzej. Podkreślono, iż tytuł przedmiotowej ustawy jest pozytywnie nacechowany ze względu na jego zwięzłość, co też spowodowało, iż utrzymał się pierwotny tytuł zaproponowany przez Rząd.

Szczegółowe dyskusje dotyczące projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich miały miejsce w trakcie prac podkomisji<sup>59</sup>. Jednakowoż, jak podkreśliła poseł Giżycka-Koprowska, projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich był konsultowany z ekspertami, przedstawicielami nauk, Polską Akademią Nauk, z Sądem Najwyższym, Prokuraturą Generalną, organizacjami młodzieżowymi czy szeroko rozumianym środowiskiem prawniczym, a postulaty zgłaszane przez powyższych przedstawicieli były przedmiotem obrad przedmiotowych Komisji<sup>60</sup>. Uznać należy, iż projekt ustawy był bardzo przemyślany. Wieloletnia potrzeba odrębnego uregulowania postępowania w sprawach nieletnich finalnie doprowadziła do stworzenia ówczesnego „idealnego” aktu prawnego, który kompleksowo uregulował najważniejsze kwestie proceduralne i materialne w sprawach nieletnich.

Podczas V sesji Sejmu, 27 posiedzenia z 26 października 1982 r., po przemówieniach przedstawicieli stosownych komisji wicemarszałek Piotr Stefański zarządził głosowanie m.in. nad projektem ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>61</sup>. W przedmiotowym głosowaniu przeciw przyjęciu w całości projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich wraz z poprawkami proponowanymi przez Komisję Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości nie głosował nikt. Od głosu wstrzymało się 4 posłów. Tym samym wicemarszałek Piotr Stefański stwierdził, iż Sejm uchwalił ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>62</sup>. Zgodnie z końcowymi przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, ustawa weszła w życie 13 maja 1983 r. Od tej chwili przestały obowiązywać wszelkie przepisy umiejscowione w różnych aktach normatywnych, które szczątkowo regulowały sprawy nieletnich.

W trakcie prac nad pierwotnym projektem ustawy, dochodziło do rozmaitych sporów między twórcami. Jednym z tematów w dyskusji była kwestia:

<sup>58</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, op. cit., s. 17-22.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 85-87.

<sup>62</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, op. cit., s. 85-87.

czy wobec nieletnich sprawców należy stosować środki o charakterze karnym czy wyłącznie środki o charakterze wychowawczym<sup>63</sup>. Odnosząc się do całości kształtu przedmiotowej ustawy, uznać należy, iż to właśnie normy wychowawcze stanowiły przewodnią ideę tego aktu normatywnego. Jednocześnie powtórzyć należy, iż głównym celem ustawodawcy było przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nieletnich, a także stwarzanie warunków powrotu do normalnego życia dla nieletnich, którzy popadli w konflikt z prawem<sup>64</sup>. Powstały projekt należy ocenić pomyślnie. Jednakże podkreślić należy, iż niektórzy wielcy juryści mają zgola odmienne zdania co do poniekórych zaproponowanych rozwiązań<sup>65</sup>. Jak wskazują rzetelne źródła, rozwiązania przewidziane w ustawie nie dostarczają dostatecznych argumentów, według których przepisy ustawy miałyby utrudniać realizowanie pierwotnych założeń wobec nieletnich<sup>66</sup>. Przeciwnie, dowodem na doniosłość tego aktu prawnego, jego skuteczności oraz sensowności jest fakt, iż był on stosowany przez prawie 40 lat. Jednocześnie należy podkreślić, że ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich z 1982 r., jest jednym z pierwszych, odrębnych aktów, które kompleksowo regulują sprawy nieletnich. Ponadto należy stwierdzić, że powyższa ustawa stała się „pionierską” w powstawaniu prawa nieletnich<sup>67</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 12, poz. 93).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928 nr 78, poz. 443).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. 1932 nr 22, poz. 165).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 25 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. 1964 nr 9, poz. 59).

<sup>63</sup> P. Górecki, *Nowelizacja ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, z. 4, s. 25-26.

<sup>64</sup> A. Bartha, op. cit., s. 12.

<sup>65</sup> M. Korcyl-Wolska, *Postępowanie w sprawach nieletnich w Polsce*, Kraków 2001, s. 424.

<sup>66</sup> T. Bojarski, *Pozytywne strony rozwiązań ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 26 października 1982 roku*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2004, 3, 9-17, s. 16.

<sup>67</sup> T. Kaczmarek, *Psychologiczne i ustawowe kryteria odróżniania nieletnich od dorosłych w polskim prawie karnym*, „Nowe Prawo” 1990, nr 1-3, s. 16.

- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1964 nr 43, poz. 296).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. 1969 nr 13, poz. 94).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Przepisy wprowadzające kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1969 nr 13, poz. 97).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1969 r. o utrzymaniu w mocy na okres przejściowy niektórych dotychczasowych przepisów prawa karnego (Dz.U. 1969 nr 37, poz. 311).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. 1971 nr 12, poz. 114).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. 1982 nr 35, poz. 228).

### **Druki sejmowe**

- Projekt ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, z dnia 27 kwietnia 1982, Warszawa.
- Uzasadnienie projektu ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk nr 184, z dnia 27 kwietnia 1982 r., Warszawa.
- Biuletyn nr 580/VIII Kad. Komisja Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości/39/Komisja Prac Ustawodawczych/87, 17 czerwca 1982 r. Warszawa.
- Biuletyn nr 640/VIII kad. Komisja Prac Ustawodawczych/104/Komisja Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości/43, 12 października 1982 r. Warszawa.
- Sprawozdanie Komisji Prac Ustawodawczych oraz Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości o rządowym projekcie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 12 października 1982 r., druk nr 241.
- Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 października 1982.

### **Literatura**

- Bartha A., *Nieletni przed sądem rodzinnym według ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Stadia postępowania i praktyka orzecznicza w zakresie przeciwdziałania demoralizacji oraz w sprawach o czyny karalne*, „Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2018, t. 17, nr 1.
- Bojarski T., *Postępowanie w sprawach nieletnich*, [w:] *Komentarz*, red. E. Kruk, E. Skrzętowicz, Warszawa 2016.
- Bojarski T., *Pozytywne strony rozwiązań ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 26 października 1982 roku*, „Studia Iuridica Lublinesia” 2004, t. 3.
- Górecki P., *Nowelizacja ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, z. 4.
- Kaczmarek T., *Psychologiczne i ustawowe kryteria odróżniania nieletnich od dorosłych w polskim prawie karnym*, „Nowe Prawo” 1990, z. 1-3
- Korcyl-Wolska M., *Postępowanie w sprawach nieletnich w Polsce*, Kraków 2001.
- Lipczyńska M., *Rola adwokata w postępowaniu w sprawach nieletnich*, „Palestra” 1983, 27/12(312).

Strzembosz A., *Model postępowania wobec nieletnich* „Państwo i Prawo” 1980, nr 3.  
Strzembosz A., *Nowa ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Próba komentarza*,  
Warszawa 1983.

#### STERSZCZENIE

### Geneza ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich z 26 października 1982 r.

Celem niniejszego artykułu jest opisanie przebiegu prac nad przedmiotową regulacją w sprawach nieletnich. Uznać należy, iż zmagania związane z utworzeniem odrębnego aktu prawnego, który kompleksowo zawierałby przepisy dotyczące nieletnich sprawców, trwały wyjątkowo długo. Począwszy od pierwszego projektu ustawy w 1921 r. do omawianej ustawy minęło ponad 60 lat. Faktem jest, iż okres w którym starano się stworzyć pożądaną ustawę nie był sprzyjający, zważywszy na trudną sytuację odbudowującego się po wojnach kraju. Podkreślenia wymaga fakt, iż jest to jedna z najdłużej powstających ustaw polskiego ustawodawstwa, a w trakcie jej uchwalania wspomniano, iż ustawa była niezwykle oczekiwana i potrzebna, o czym mówiło również społeczeństwo. Niezrozumiałe jest dlaczego powstało tak wiele projektów regulacji w sprawach nieletnich, a żaden z nich nie został skutecznie wcielony do polskiego ustawodawstwa. Finalnie długo wyczekiwana ustawa weszła w życie w 1983 r. dostarczając wiele nowatorskich rozwiązań, które należy ocenić pozytywnie. Ustawodawca położył nacisk na dobro nieletnich poprzez np. kontrolę wykonywanych orzeczeń oraz warunków wykonywania orzeczonych środków. Zaznaczono również, iż kluczowe powinno być zapobieganie demoralizacji nieletnich, a nie ich bezwzględne sankcjonowanie. Regulacje zastosowane w ustawie z 1982 r. zostały dostosowane do ówczesnych wymagań i środków wychowawczych, które różniły się od tych, które stosowano w latach 20. XX w.

#### SUMMARY

### The Origin of the Polish Act on the Procedure in Juvenile Cases of October 26th, 1982

The objective of the article is to describe the process of work on the regulation of juvenile cases procedure. It should be admitted that the process was particularly long, as it dealt with creating a separate legal act including comprehensive provisions on juvenile perpetrators. It took over 60 years, starting from the first draft act of 1921, for the said act to be adopted. It is true, however, that the period during which attempts to create the much desired act were made, was not favourable, considering the difficult situation of the country rebuilding itself after wars. It needs to be emphasized that this Act is one of the acts that took the longest time in the history

of Polish law-making to be created and adopted. At the time of its adoption, it was noted that the Act was extraordinarily necessary and long-awaited, which was also raised by the Polish society itself. It is unclear why there were so many projects of regulations on juvenile cases that were not effectively adopted to the Polish law. Ultimately, the long-awaited act came into force in 1983 and provided numerous innovative solutions that should be regarded as positive. The legislator put emphasis on the best interest of the juvenile by means of, for example, surveillance of both the enforcement of judgments and conditions under which the court-imposed measures are implemented. It was also noted that rather than strictly penalizing the juvenile perpetrators, it is vital that their demoralization should be prevented instead. The regulations implemented in the Act of 1982 were adapted to the requirements and educational measures at that time that differed from those applied in the 1920s.





**Karolina Zapolska**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: k.zapolska@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2859-6996

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.18

## Założenia i ewolucja polityki gospodarczej PRL

### ABSTRAKT

Nie ma wątpliwości, że podejście państwa do gospodarki ma istotne znaczenie. Celem niniejszej pracy było zbadanie poszczególnych etapów ustroju gospodarczego PRL. W związku z tym w artykule przedstawiono najważniejsze cechy polskiej gospodarki z lat 1945–1989 oraz jej ewolucję. Autorka ukazuje jednocześnie rozwiązania normatywne w zakresie gospodarki istniejące w analizowanym okresie. W związku z tym, prezentowany tekst, uwzględniając aspekty prawne i orzecznictwo, jest próbą przybliżenia i wyjaśnienia wymagań prawnych związanych z funkcjonowaniem gospodarki w okresie PRL. Podstawowym celem artykułu jest analiza podejścia do wybranych problemów związanych z gospodarką i działalnością gospodarczą. Opisano w nim również podejście do wolności gospodarczej w doktrynie prawa. W publikacji wykorzystano literaturę przedmiotu, dokumenty władz państwowych, archiwalia, a także akty prawne. Autorka przeprowadziła analizę przede wszystkim w oparciu o regulacje prawne i stanowiska doktryny prawa w tym zakresie, a także działalność judykatury w Polsce. Artykuł ma jasną strukturę i jest zakończony syntetycznymi wnioskami. Badanie zarysowanej problematyki oparto głównie na metodzie porównawczej, historycznoprawnej oraz dogmatycznoprawnej. Z uwagi na zakres zagadnień poruszanych w niniejszej pracy, należy podkreślić, że artykuł nie będzie miał kompleksowego i wyczerpującego charakteru. W związku z tym szczegółowość przeprowadzonej analizy zostanie ograniczona do najważniejszych i wybranych zagadnień.

## The Assumptions and Evolution of the Economic System of the People's Republic of Poland

### ABSTRACT

There is no doubt that the state's approach to the economy is important. The purpose of this study was to investigate the various stages of the economic system of the People's Republic of Poland. The author presents normative solutions in the field of economics in the Polish People's Republic. The following article takes into account legal aspects and jurisprudence, it is an attempt to explain the legal requirements related to the functioning of economy in the analyzed period. Therefore, the article gives details of the essential attributes of Polish economy in 1945–1989 and its evolution. The article also includes and describes the approach to economic freedom in the legal doctrine. In this paper the author aims to analyse the selected problems related to economy and economic activity. The article is based on: the literature on the subject, documents of state authorities, archives and legal acts. It is divided into eight parts consisting of: the introduction, six parts corresponding to specific periods and the summary. The article finishes with synthetic conclusions. The study of the outlined problems was mainly based on the comparative, dogmatic and legal methods. Taking into account the range of issues discussed in the article, as well as the need to limit the work, it should be noted that the text will not be comprehensive and it will only highlight some selected problems.

**Słowa kluczowe:** wolność gospodarcza, gospodarka, przedsiębiorca, działalność gospodarcza, ograniczenia wolności gospodarczej

**Key words:** the freedom of business activity, economy, entrepreneur, business activity, limitation of the freedom of economic activity

### Wprowadzenie

Ustrój gospodarczy PRL od lat stanowi doniosłą problematykę naukowo-badawczą. W doktrynie wciąż brak jednolitej oceny tego okresu w historii gospodarczej Polski. Jego dokładne zbadanie wymaga analizy szeregu aktów prawnych, dokumentów i planów przygotowanych w latach 1944–1989. Podstawowym celem artykułu jest w związku z tym przedstawienie założeń ustroju gospodarczego w Polsce w latach 1944–1989. Autorka podjęła próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak poszczególne wydarzenia historyczne w tym okresie wpłynęły na politykę gospodarczą państwa, a także samą gospodarkę. Z uwagi na zakres poruszanych w artykule zagadnień, a także konieczność limitacji pracy, należy zaznaczyć, że tekst nie będzie miał kompleksowego charakteru.

## 1. Sytuacja po II wojnie światowej

Niewątpliwie właściwa analiza gospodarki w okresie PRL, wymaga przedstawienia, jaki wpływ na jej stan wywarła II wojna światowa<sup>1</sup>. Janusz Kaliński wskazuje, że straty rzeczowe „ocenione zostały na poziomie 39% wartości majątku narodowego z 1939 r. W przemyśle i rzemiośle wyniosły one 33%, w rolnictwie 35%, transporcie 56% i handlu 65%; w 30% zniszczone zostały budynki mieszkalne i administracyjne<sup>2</sup>. Najwięcej zakładów produkcyjnych i urzędzeń utracił przemysł mineralny, hutniczy, metalowy, energetyczny, elektrotechniczny oraz precyzyjny i optyczny<sup>3</sup>. Równie dotkliwie straty poniosło rolnictwo. Wojciech Roszkowski podkreśla, że „Biuro Odszkodowań Wojennych przy Prezydium Rady Ministrów oceniało w 1947 r., że straty gospodarki polskiej w latach 1939–1945 wyniosły około 259 mld złotych z 1927 r., a więc trzynastokrotnie przekroczyły dochód narodowy Polski z 1938 r.”<sup>4</sup>. Jak podaje IPN w okresie II wojny światowej zginęło od 5,6 do 5,8 mln Polaków, czyli ponad 17% ówczesnych obywateli Polski<sup>5</sup>. O bardzo słabej kondycji polskiej gospodarki tuż po II wojnie światowej świadczy również fakt, że dochód narodowy w 1945 r. był o 62% niższy od osiągniętego w 1938 r.<sup>6</sup>

Dodatkowo niejednoznacznie można określić wpływ zmiany granic politycznych na polską gospodarkę. Część doktryny podkreśla, że mimo uszczuplenia obszaru Polski (o blisko 20%<sup>7</sup>), w zakresie nowych granic pojawiły się dobrze zagospodarowane i wysoko rozwinięte obszary, a zmiany wpłynęły pozytywnie na stan uprzemysłowienia kraju<sup>8</sup>. Z drugiej strony, Polska utraciła dwa bardzo istotne ośrodki kultury: Wilno i Lwów<sup>9</sup>, a Kresy Wschodnie stanowiły

<sup>1</sup> J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, Warszawa 1995, s. 9.

<sup>2</sup> Ibidem; por. M. Magierska, *Ziemie Zachodnie i Północne w 1945 roku. Kształtowanie się podstaw polityki integracyjnej państwa polskiego*, Warszawa 1978, s. 54; P. Dziurzyński, *Osadnictwo rolne na Ziemiach Odzyskanych*, Warszawa 1983, s. 212.

<sup>3</sup> J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989...*, s. 9.

<sup>4</sup> „Gazeta Ludowa”, 31 I 1947 r.; M.A. Colin-Clark, *The Conditions of Economic Progress*, London 1957, s. 608; W. Roszkowski, *Przekształcenia społeczne i gospodarcze w Polsce w latach 1944–1989*, [w:] *Polski wiek XX*, t. 3, Warszawa 2010, s. 83.

<sup>5</sup> W. Grabowski, *Straty ludzkie poniesione przez Polskę w latach 1939–1945*, [w:] *Polska 1939–1945. Straty osobowe i ofiary represji pod dwiema okupacjami*, pod red. W. Materskiego i T. Szaroty, Warszawa 2009, s. 13–38; por. A. Stelmach (red.), *Pamięć Wojny*, Poznań 2020, s. 13.

<sup>6</sup> J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989...*, s. 9–10. J. Topolski (red.), *Kierunki rozwoju Polski po drugiej wojnie światowej*, Poznań 1987, s. 63.

<sup>7</sup> Obszar Polski zmniejszył się z ok. 388 tys. km<sup>2</sup> do ok. 312 tys. km<sup>2</sup>. Natomiast do tzw. Ziem Odzyskanych należały m.in. część Warmii i Mazur, Pomorze Zachodnie, część Wielkopolski i Lubuskiego, Dolny Śląsk i Opolszczyzna, por. H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1996*, Warszawa 1997, s. 328.

<sup>8</sup> Por. A. Piskozub, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni*, Wrocław 1987, s. 261–262; K. Sokołowski, *Struktura społeczno-gospodarcza Polski odrodzonej*, Warszawa 1948, s. 3–4.

<sup>9</sup> M. Kornat, *Rok 1945. Pytania o bilans II wojny światowej dla Polski* [w:], *Gorzki smak zwycięstwa. Polski bilans II wojny światowej*, red. J. Gmitruk, T. Panecki, T. Skoczek, J. Smoliński, Warszawa 2021, s. 372.

rolnicze zaplecze Rzeczypospolitej<sup>10</sup>. Dodatkowo część Ziemi Odzyskanych, mimo ich większego uprzemysłowienia była bardzo zniszczona przejściem frontu<sup>11</sup>.

## 2. Lata 1944-1950

Pierwszym zwiastunem założeń polityki ekonomicznej był ogłoszony 22 lipca 1944 r. w Lublinie Manifest PKWN. W latach 1945–1947 skupiono się przede wszystkim na przeprowadzeniu czterech reform – reformy rolnej, nacjonalizacji przemysłu, nacjonalizacji sektora bankowego oraz nacjonalizacji handlu<sup>12</sup>. W Polsce za pomocą prawa stopniowo wprowadzano marksistowski system gospodarki<sup>13</sup>. Zdaniem E. Kosińskiego, faktyczny monopol państwa w działalności gospodarczej był związany z realizacją przepisów wielu aktów prawnych<sup>14</sup> m.in.: dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>15</sup>, dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejściu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa<sup>16</sup>, dekretu z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych<sup>17</sup>, ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, a także ustawy z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelných władz gospodarki narodowej. Wspomniane akty prawne stworzyły podstawy do nacjonalizacji przedsiębiorstw i przejmowanie przez państwo na własność prywatnych majątków oraz fabryk<sup>18</sup>.

<sup>10</sup> S. Smoliński, M. Przedpelski, B. Gruchman, *Struktura przemysłu Ziemi Zachodnich w latach 1939-1959*, Poznań 1960, s. 40-42; M. Przedpelski, S. Smoliński, *Struktura społeczno-gospodarcza Ziemi Zachodnich w latach 1933-1960*, Poznań 1964, s. 313; T. Derlatka, J. Lubojański, *Ziemia Zachodnie i Północne Polski. Fakty, liczby*, Warszawa 1964, s. 20-24.

<sup>11</sup> „W wyniku wojny niektóre gałęzie przemysłu regionu zachodniopomorskiego przestały właściwie istnieć. Przemysł elektrotechniczny był zniszczony w 87%, chemiczny w 97%, celulozowo-papierniczy w 96%, włókienniczy w 89%. W gruzach leżały największe fabryki – benzyny syntetycznej w Policach czy zakłady włókiennicze w Żydowcach”, J. Madej, *Inne działy gospodarki. Przemysł*, [w:] *Szczecińskie. Rozwój województwa w Polsce Ludowej*, red. H. Lesiński, Warszawa 1970, s. 124. R. Skobelski, *Eugeniusz Kwiatkowski wobec polityki państwa na wybrzeżu morskim w latach 1945–1955*, „Piotrkowskie Zeszyty Historyczne” 2003, t. 5, s. 280; Por. C. Osękowski, *Spółczesność Polski zachodniej i północnej w latach 1945–1956. Procesy integracji i dezintegracji*, Zielona Góra 1994, s. 28-29.

<sup>12</sup> T. Ciborowski, G. Konat, *Między II i III RP. Gospodarka Polski Ludowej*, [w:] *PRL bez uprzedzeń*, red. J. Majmurek, P. Szumlewicz, Warszawa 2010, s. 31; szerzej na ten temat: M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna w Polsce*, Warszawa 2009, s. 142-164.

<sup>13</sup> K. Zapolska, *Ewolucja podstaw normatywnych wolności gospodarczej w Polsce w XX wieku*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2, s. 273; por. J. Górski, *Zarys historii myśli ekonomicznej*, Warszawa 1967, s. 321-322.

<sup>14</sup> E. Kosiński, *Aspekty wolności gospodarczej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3/4, s. 22.

<sup>15</sup> Dz.U. nr 4, poz. 17.

<sup>16</sup> Dz.U. nr 15, poz. 82.

<sup>17</sup> Dz.U. nr 9, poz. 45.

<sup>18</sup> K. Zapolska, op. cit., s. 273.

Jak podkreśla J. Grabowski, wymusiło to wprowadzenie regulacji dotyczących zarządu przejętym mieniem, m.in.<sup>19</sup>

- dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych<sup>20</sup>,
- dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>21</sup>.

Biorąc pod uwagę fakt, że „II RP była krajem o gospodarce rolniczo-przemysłowej, w której ponad 2/3 ludności mieszkało na wsi i pracowało w rolnictwie” jednym z podstawowych wyzwań, ale też postulatów okazała się reforma rolna polegająca na parcelacji największych gospodarstw oraz przejściu na własność państwa gruntów należących do „zdrajców narodu”<sup>22</sup>. Jak wskazują J. Kaliński i Z. Laudau podstawowe założenie reformy rolnej opierało się na zasadzie „utworzenia nowych gospodarstw i upelnorolnienia istniejących zgodnie z normą 5 ha użytków rolnych przeciętnej jakości dla średnio licznej rodziny”<sup>23</sup>.

Równie istotne zmiany zostały zapoczątkowane w przemyśle. W tym zakresie podstawową rolę odegrała ustawa z 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Wystarczy wspomnieć, że w ciągu roku od jej wprowadzenia „wszczęto postępowanie o upaństwowienie w stosunku do 7300 przedsiębiorstw, a do końca 1948 r. upaństwowiono ich blisko 6 tysięcy”<sup>24</sup>. Ponadto na podstawie dekretu z 2 marca 1945 r.<sup>25</sup> oraz ustawy z 5 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych państwo przejęło przedsiębiorstwa niemieckie<sup>26</sup>. W konsekwencji, w przemyśle zaczęła dominować własność państwowa. Co charakterystyczne, rzemiosło, pozostało „w tradycyjnych strukturach własnościowych, z rozbudowanym samorządem w postaci izb rzemieślniczych”<sup>27</sup>. W transporcie, poza transportem drogowym, decydującą rolę odgrywała własność państwowa.

Ważnym etapem ograniczenia handlu prywatnego była niewątpliwie tzw. bitwa o handel, trwająca w latach 1947–1949, będąca programem gospodarczym, który miał pomóc, zdaniem jego twórców w zwalczaniu „drożyzny i nadmier-nych zysków w obrocie handlowym”<sup>28</sup>. Ponadto w lipcu 1947 r. przyjęto ustawę

<sup>19</sup> J. Grabowski, *Państwowy sektor gospodarczy – struktura podmiotowa*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze system prawa administracyjnego*, t. 8b, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 6.

<sup>20</sup> Dz.U. nr 8, poz. 42.

<sup>21</sup> T.j. Dz.U. 1960, nr 18, poz. 111.

<sup>22</sup> T. Ciborowski, G. Konat, op. cit., s. 27.

<sup>23</sup> J. Kaliński, Z. Laudau, *Gospodarka Polski w XX wieku*, Warszawa 2003, s. 201; por. J. Skodlarski, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa – Łódź 2000, s. 371.

<sup>24</sup> J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989...*, s. 15

<sup>25</sup> Dz.U. 1945 nr 17, poz. 97.

<sup>26</sup> Dz.U. 1945 nr 9, poz. 45.

<sup>27</sup> J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989...*, s. 16.

<sup>28</sup> K. Zapolska, op. cit., s. 274; Szerzej na ten temat: J. Kaliński, *Bitwa o handel 1947–1948*, Warszawa 1970.

o Planie Odbudowy Gospodarczej<sup>29</sup> oraz tzw. 3-letni plan gospodarczy obejmujący lata 1947–1949. Ich podstawowym celem była „likwidacja skutków zniszczeń wojennych w gospodarce, podniesienie stopy życiowej społeczeństwa, utrwalenie ustroju społeczno-gospodarczego związanego z reformą rolną i nacjonalizacją przemysłu oraz scalenie terenów poniemieckich z resztą Polski”<sup>30</sup>.

### 3. Lata 1950–1955

Istotne znaczenie w kontekście ustroju gospodarczego miała również przyjęta w 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>31</sup>. Na jej podstawie w Polsce przyjęto zasadę gospodarki planowanej, odchodząc jednocześnie od zasady wolności działalności gospodarczej<sup>32</sup>. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Konstytucji PRL podstawą ustroju społeczno-gospodarczego PRL stał się socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach, wymiany, komunikacji i kredytu, dążący do rozwoju życia gospodarczego i kulturalnego kraju na podstawie narodowego planu gospodarczego w szczególności przez rozbudowę państwowego przemysłu socjalistycznego, który miał stanowić rozstrzygający czynnik w przekształcaniu stosunków społeczno-gospodarczych. W kontekście uspołecznionych środków produkcji istotną rolę odgrywał art. 8 Konstytucji PRL, wymieniając w tym zakresie złoża mineralne, wody, lasy państwowe, kopalnie, drogi, transport kolejowy, transport wodny i powietrzny, środki łączności, banki, państwowe zakłady przemysłowe, państwowe gospodarstwa rolne i państwowe ośrodki maszynowe, państwowe przedsiębiorstwa handlowe, przedsiębiorstwa i urządzenia komunalne<sup>33</sup>. Dodatkowo szczególne znaczenie w kontekście podejścia do gospodarki miały przede wszystkim:

- a) art. 2b Konstytucji PRL, na podstawie którego: „W PRL podstawowym celem działalności państwa jest wszechstronny rozwój społeczeństwa socjalistycznego, rozwój twórczych sił narodu i każdego człowieka, coraz lepsze zaspokajanie ludzkich potrzeb”;

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 1947 r. o Planie Odbudowy Gospodarczej, Dz.U. 1947 nr 53, poz. 285.

<sup>30</sup> R. Skobelski, *Problemy rozwoju gospodarczego Ziemi Odzyskanych w pierwszym powojennym dziesięcioleciu (1945–1955)*, „Rocznik Lubuski” 2007, t. 33, cz. 2, s. 91.

<sup>31</sup> Dz.U. nr 33, poz. 232, dalej: Konstytucja PRL.

<sup>32</sup> K. Zapolska, op. cit., s. 274.

<sup>33</sup> Sąd Najwyższy stwierdził w postanowieniu z dnia 24 października 1963 r., że zgodnie z wyjątkową z art. 8 Konstytucji PRL zasadą jednolitego funduszu własności państwowej Państwo jest jedynym właścicielem całego mienia państwowego i zachowuje w stosunku do tego mienia pełnię uprawnień właściciela niezależnie od tego, w czym zarządzie to mienie się znajduje, w szczególności Państwo zachowuje uprawnienia właściciela także co do mienia znajdującego się w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego, a więc odrębnej od Skarbu Państwa osoby prawnej, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 października 1963 r., sygn. akt IIICR 252/63, OSNPG1964/3/22; Por. M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989–2013*, Warszawa 2014, s. 50–51.



- b) art. 7 ust. 2 Konstytucji PRL, na podstawie którego: „Przedsiębiorstwa państwowe, gospodarując racjonalnie powierzoną im częścią mienia ogólnonarodowego, realizują w sposób planowy zadania gospodarcze i społeczne”;
- c) art. 7 ust. 3 Konstytucji PRL, na podstawie którego „Zasadniczym celem planowej polityki gospodarczej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest stały rozwój sił wytwórczych kraju, nieustanne podnoszenie poziomu życiowego mas pracujących, umacnianie siły, obronności i niezależności Ojczyzny”;
- d) art. 7 ust. 4 Konstytucji PRL, na podstawie którego: „Państwo posiada monopol handlu zagranicznego”;
- e) art. 9 Konstytucji PRL, na podstawie którego: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia nieustanny wzrost produkcji przemysłu państwowego, służącej wszechstronnemu zaspokajaniu potrzeb wytwórczych i konsumpcyjnych ludności wiejskiej, jednocześnie planowo wpływając na stały wzrost towarowej produkcji rolniczej, która zaopatruje przemysł w surowce, a ludność miejską w żywność.
- f) art. 11 Konstytucji PRL, na podstawie którego: „PRL popiera rozwój różnych form ruchu spółdzielczego w mieście i na wsi oraz udziela mu wszechstronnej pomocy w wypełnianiu jego zadań, a własności spółdzielczej jako własności społecznej zapewnia szczególną opiekę i ochronę”.

W latach 1950–1955 dużą rolę odegrał również plan 6-letni, który został uchwalony w grudniu 1948 r. przez I Kongres Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, a następnie wprowadzony na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950–1955<sup>34</sup>. Plan zakładał rozwój przemysłu hutniczego, maszynowego i chemicznego<sup>35</sup>. Dodatkowo podkreślano potrzebę podniesienia „poziomu sił wytwórczych ze szczególnym uwzględnieniem produkcji środków wytwórczości”, a także „okielzanie i ograniczenie elementów kapitalistycznych w tych dziedzinach naszej gospodarki, w których jeszcze one występują, oraz dalsze ich stopniowe wypieranie, a następnie i likwidowanie jako klasy”.

<sup>34</sup> Dz.U. 1950 nr 37, poz. 344, dalej jako ustawa o 6-letnim planie.

<sup>35</sup> Plan 6-letni zakładał, że do 1955 r. wartość produkcji całego przemysłu socjalistycznego powinna zanotować wzrost o 158% w porównaniu z 1949 r. Wartość produkcji przemysłu wielkiego i średniego powinna wzrosnąć o 136%, a drobnego przemysłu socjalistycznego o 384%. Wartość produkcji środków wytwórczości w przemyśle wielkim i średnim powinna w 1955 r. wzrosnąć o 154%, a wartość produkcji przedmiotów spożycia o 111% w porównaniu z rokiem 1949, rozdział 2 ustawy o 6-letnim planie; por. A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Dzieje gospodarcze Polski w zarysie*, Warszawa 1994, s. 205 i n.

#### 4. Odwilż gomułkowska

Śmierć Józefa Stalina w 1953 r., a także słynne przemówienia<sup>36</sup> Nikita Chruszczowa na X Zjeździe Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego w dniach 14 i 25 lutego 1956 r. w Moskwie zwiastowały zmiany w polityce całego obozu socjalistycznego. W marcu 1956 r. zmarł Bolesław Bierut, a w Polsce doszło do rywalizacji o władzę dwóch frakcji wewnątrz obozu PZPR – „natolińczyków”<sup>37</sup> i „puławian”<sup>38</sup>.

W tym okresie bardzo wyraźnie zaczęto również dostrzegać, że realizację określonych w ramach planu 6-letniego celów, poza wywindowanymi wskaźnikami, czy też bardzo wysoko ustawionym tempem wzrostu produkcji, utrudniał brak wyszkolonej kadry, ale też brak właściwej opieki socjalnej<sup>39</sup>. Rosło jednocześnie niezadowolenie społeczne, na które duży wpływ miały coraz gorsze warunki bytowe, słabe zarobki, czy też brak dostępności podstawowych towarów. W efekcie, w dniach 28–30 czerwca 1956 r. w Poznaniu doszło do masowych protestów (m.in. w Zakładach im. Cegielskiego). Protesty te zostały jednak brutalnie stłumione przez władze – zginęło kilkadziesiąt osób, do szpitali trafiło kilkuset rannych, a blisko 300 osób aresztowano<sup>40</sup>. Najmłodszą ofiarą był 13-letni Roman Strzałkowski. Do historii przeszło wówczas przemówienie radiowe prezesa Rady Ministrów Józefa Cyrankiewicza, który stwierdził, że: „Każdy prowokator czy szaleniec, który odważy się podnieść rękę przeciw władzy ludowej, niech będzie pewny, że mu tę rękę władza ludowa odrąbie w interesie klasy robotniczej, w interesie chłopstwa pracującego i inteligencji, w interesie walki o podnoszenie stopy życiowej ludności, w interesie dalszej demokratyzacji naszego życia, w interesie naszej Ojczyzny”<sup>41</sup>. W doktrynie podkreśla się jednak, że poznański Czerwiec, jako pierwszy tak liczny protest obywateli, niewątpliwie stał się katalizatorem dalszych zmian<sup>42</sup>. W październiku 1956 r. Władysław Gomułka objął stanowisko I sekretarza KC PZPR, a okres ten w historii

<sup>36</sup> Zwłaszcza „O kulcie jednostki i jego następstwach. Referat I Sekretarza KC PZPR tow. N.S. Chruszczowa na XX Zjeździe Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego 25 lutego 1956 roku”.

<sup>37</sup> Nazwa odnosiła się do miejsca spotkań wspomnianej frakcji w pałacyku rządowym w Natolinie.

<sup>38</sup> Nazwa była związana z faktem, że przy ul. Puławskiej w Warszawie mieszkało kilku działaczy frakcji.

<sup>39</sup> R. Skobelski, *Problemy rozwoju gospodarczego Ziemi Odzyskanych w pierwszym powojennym dziesięcioleciu (1945–1955)*, s. 104–105; A. Małkiewicz, *Październik 1956 r. w Wałbrzychu*, [w:] *Październik na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Materiały seminarium naukowego Mierki k. Olsztyna, wrzesień 1996*, red. W. Wrzesiński, Wrocław 1997, s. 80–811.

<sup>40</sup> P. Machcewicz, *Odwilż 1956*, [w:] *Polski wiek XX*, t. 3, Warszawa 2010, s. 215.

<sup>41</sup> *Wiek XX w źródłach. Wybór tekstów źródłowych z propozycjami metodycznymi dla nauczycieli historii, studentów i uczniów*, oprac. M. Sobańska-Bondaruk, S.B. Lenard, Warszawa 1998, s. 398–399.

<sup>42</sup> Szerzej na ten temat: *Poznański Czerwiec 1956*, red. S. Jankowiak, A. Rogulska, Warszawa 2002; E. Makowski, *Poznański Czerwiec 1956 – pierwszy bunt społeczeństwa w PRL*, Poznań 2001.

obecnie określa się jako tzw. odwilż gomułkowską lub odwilż październikową. W społeczeństwie odżyły wówczas nadzieje na reformy gospodarcze, odrzucenie kolektywizacji, liberalizację ustroju, poprawę warunków bytowych społeczeństwa i ograniczenia komunistycznego terroru.

Okres odwilży nie trwał jednak długo, ponieważ już na początku 1957 r. Gomułka pod wpływem nacisków Moskwy zaczął stopniowo wycofywać się z postulatów przedstawionych tuż po objęciu władzy. W maju 1957 r. W. Gomułka ogłosił zakończenie okresu preferencji dla inwestycji konsumpcyjnych na rzecz ponownego przyspieszenia procesu industrializacji kraju<sup>43</sup>. W lipcu 1957 r. przyjęto uchwałą Sejmu PRL o Planie Rozwoju Gospodarczego w latach 1956–1960, która miała stanowić „dalszy etap budownictwa socjalizmu w naszym kraju, zapewniający dalsze przekształcenie Polski w kraj wszechstronnie rozwiniętej gospodarki oraz stale wzrastającej stopy życiowej ludności. Stąd też za podstawowe zadanie planu 5-letniego należy uznać rozwój produkcji i usług i w wyniku tego osiągnięcie maksymalnie możliwej w obecnych warunkach poprawy położenia materialnego i kulturalnego ludności”<sup>44</sup>. Jego kontynuacją były kapitałochłonne i czasochłonne inwestycje w ramach kolejnych planów 5-letnich – na lata 1961–1965<sup>45</sup> oraz 1966–1970<sup>46</sup>. W efekcie w latach 60. XX w. nastąpiło pogorszenie sytuacji gospodarczej Polski, a wszelkie próby reform w partii uważano za rewizjonizm. Coraz częściej dochodziło do manifestacji politycznych, których kulminacyjnym momentem były wydarzenia na Wybrzeżu w grudniu 1970 r.

## 5. Lata 70.

Krokiem do uspokojenia nastrojów społecznych miało być mianowanie I sekretarzem KC PZPR Edwarda Gierka, który w powszechnej opinii był szansą na otwarcie się Polski na Zachód<sup>47</sup>. W doktrynie ten okres ocenia się niejednolicie, bardzo często dzieląc rządzący E. Gierka na dwa okresy – na lata 1971–1975 oraz 1975–1980<sup>48</sup>.

43 J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989...*, s. 50.

44 Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 lipca 1957 r. o Planie Rozwoju Gospodarczego w latach 1956–1960 (Dz.U. 1957 nr 40, poz. 179).

45 Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lutego 1961 r. o pięcioletnim planie rozwoju gospodarki narodowej na lata 1961–1965 (Dz.U. 1961 nr 11, poz. 58).

46 Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 11 listopada 1966 r. o pięcioletnim planie rozwoju gospodarki narodowej na lata 1966–1970 (Dz.U. 1966 nr 48, poz. 296).

47 J. Kaliński, Z. Landau, *Gospodarka Polski w XX wieku*, Warszawa 1998, s. 290; por. J. Rolicki, *Edward Gierek. Przerwana dekada*, Warszawa 1990, s. 86.

48 L. Przybylska, *Ewaluacja polityki gospodarczej w Polsce w latach 70. XX w. Kryzys i pułapka zadłużeniowa*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2017, nr 15, s. 115.

Gierek zakładał, że przyjęta przez władze polityka gospodarcza powinna „stawić czoła ekonomicznemu wyzwaniu, jaki stwarza szybki rozwój innych krajów, zapewnić Polsce należną i godną pozycję”<sup>49</sup>. Środkiem do osiągnięcia tego celu miała być szybka modernizacja kraju. W tym zakresie można wspomnieć m.in. o budowie Huty Katowice w Zagłębiu Dąbrowskim, Nowej Huty w Krakowie, Fabryki Samochodów Osobowych w Warszawie, Fabryki Samochodów Małolitrażowych w Tychach i Bielsku-Białej<sup>50</sup>, Centralnej Magistrali Kolejową łączącą Zagłębie Dąbrowskie z Warszawą i Trójmiastem. Jak podkreślają P. Koryś i M. Tymiński „boom gospodarczy w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych XX w., wywołany polityką inwestycyjną ekipy Edwarda Gierka, był czasem bardzo szybkiego wzrostu gospodarczego”<sup>51</sup>. Tak znaczny wysiłek inwestycyjny wymagał ogromnych nakładów finansowych. W konsekwencji ten okres w historii PRL to również problem znacznego zadłużenia gospodarczego Polski<sup>52</sup>. Warto jednak podkreślić, że po szybkim wzroście poziomu inwestycji równie szybko nastąpił spadek jego dynamiki, co następnie doprowadziło do załamania gospodarczego oraz wzrostu niezadowolonia społeczeństwa<sup>53</sup>.

## 6. Lata 80.

Kryzys gospodarczy w latach 1979–1982 wymusił wprowadzenie reform gospodarczych<sup>54</sup>. Co charakterystyczne, w tym okresie nastąpił również „niezwykły rozkwit myśli społeczno-ekonomicznej, ukierunkowanej na „uzdrowienie” polskiej gospodarki”<sup>55</sup>, a w 1980 r. powstała NSZZ „Solidarność”. W 1981 r. i 1982 r. wprowadzono reglamentacje na kolejne produkty spożywcze m.in. mięso, mleko, masło, benzynę, kaszę, ryż czy mąkę itd. Jak wskazano w przygotowanym w 1981 r. Raporcie „Gospodarka Polski znajduje się w stanie głębokiej

49 *Program rozwoju Socjalistycznej Polski: przemówienie I Sekretarza KC PZPR tow. Edwarda Gierka, „Palestra” 1971, nr 15/3(159), 3-15, s. 8.*

50 Produkowała na masową skalę Fiata 126p.

51 P. Koryś, M. Tymiński, *Zmarnowana dekada? Ekspansja inwestycyjna lat siedemdziesiątych XX wieku na tle polityki gospodarczej w okresie PRL*, „Dzieje Najnowsze” 2021, t. 53, nr 3, s. 160.

52 Szerzej na ten temat: *Reforma gospodarcza: propozycje, tendencje, kierunki dyskusji*, red. R. Krawczyk, Warszawa 1981; zob. też: D. Grala, *Reformy gospodarcze w PRL (1982–1989)*, Warszawa 2005; P. Koryś, M. Tymiński, *Od socjalizmu do socjalizmu. Koncepcje reform gospodarczych w PRL po wybuchach społecznych w 1956 i 1980 r.*, „Dzieje Najnowsze” 2016, nr 4, s. 125-140.

53 W tym zakresie można wspomnieć m.in. strajki wywołane podwyżką cen żywności, które wybuchły w Radomiu, Ursusie pod Warszawą, Sanoku, Lublinie, Płocku oraz Tarnowie w 1976 r.

54 Szerzej na ten temat: D. Grala, *Kryzys społeczno-ekonomiczny z lat 1979–1982 – załamanie socjalistycznej gospodarki PRL*, „Studia Pedagogiczno-Artystyczne. Rocznik Wydziału Pedagogiczno-Artystycznego UAM” 2003, t. 3.

55 D. Grala, *System docelowy gospodarki PRL w projektach reform gospodarczych z lat 1980–1981*, „Dzieje Najnowsze” 2004, nr 36/1, s. 136.

nierównowagi ekonomicznej, na którą składają się dysproporcje: – między siłą nabywczą ludności a podażą towarów i usług, – w bilansie handlowym i płatniczym, – w aparacie produkcyjnym przemysłu i zaopatrzeniu materiałowym, – w inwestycjach, w bilansie finansowym i budżecie państwa<sup>56</sup>.

W tym okresie podjęto kilka działań, które miały poprawić sytuację gospodarczą m.in. opublikowano dokument „Kierunki reformy gospodarczej” (1981), ustawę z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego<sup>57</sup>, ustawę z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>58</sup>, ustawę z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra-Handlu Zagranicznego<sup>59</sup>, uchwałę nr 114 Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw gospodarki rolnej, państwowych gospodarstw rolnych oraz niektórych zjednoczeń resortu rolnictwa. W 1982 r. powołano również Konsultacyjną Radę Gospodarczą, w której składzie znaleźli się zarówno praktycy, jak i przedstawiciele nauki. Następnie w 1983 r. przyjęto Narodowy plan społeczno-gospodarczy<sup>60</sup>, w którym podkreślono, że „przywrócenie sprawności funkcjonowania gospodarki narodowej, niezbędne dla podniesienia materialnego i kulturalnego poziomu życia obywateli i zapewnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej właściwego miejsca w międzynarodowym podziale pracy, wymaga doskonalenia metod sterowania gospodarką oraz pełnej mobilizacji sił, środków i potencjału twórczego całego społeczeństwa wokół realizacji zadań npsg”. W 1987 r. przyjęto „Tezy w sprawie II etapu reformy gospodarczej”, a w 1988 r. „Program realizacyjny II etapu reformy gospodarczej”. W doktrynie prawa jednak za największą i najdalej idącą zmianę w kwestiach gospodarki okazała się ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>61</sup>. Na jej podstawie podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej stało się „wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”<sup>62</sup>. Stefan Małecki-Tepicht, słusznie podkreśla, że ustawa autorstwa M. Wilczka i M. Rakowskiego, była ważnym krokiem w kierunku transformacji ustrojowej, czyli przejścia z gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej<sup>63</sup>.

<sup>56</sup> *Rządowy raport o stanie gospodarki*, „Trybuna Ludu” 1981, s. 7-8 [za:] J. Kaliński, *Kryzys gospodarczy w latach 1979–1982 zwiastunem upadku PRL*, „Optimum Economic Studies” 2021, nr 103(1), s. 14.

<sup>57</sup> Dz.U. 1981 nr 24, poz. 123.

<sup>58</sup> Dz.U. 1981 nr 24, poz. 122.

<sup>59</sup> Dz.U. 1981 nr 17, poz. 80.

<sup>60</sup> Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 28 kwietnia 1983 r. o narodowym planie społeczno-gospodarczym na lata 1983-1985 (Dz.U. 1983 nr 24, poz. 103).

<sup>61</sup> Dz.U. 1988 nr 41, poz. 324, dalej jako u.d.g.

<sup>62</sup> Art. 1 u.d.g.

<sup>63</sup> S. Małecki-Tepicht, *Przyczyny zmiany systemu gospodarczego*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010, s. 277-278 [za:] K. Zapolska, op. cit., s. 276.

Jak wskazuje J. Kaliński „lata 1981–1989 jawią się jako okres całkowitej rezygnacji «centrum» z wpływania na przemiany strukturalne w gospodarce. A trzeba przypomnieć, że niezdolność do przemian strukturalnych skazuje każdą gospodarkę na porażkę w światowym wyścigu ekonomicznym”.

## Podsumowanie

Gospodarka w okresie PRL nie była jednolitym i prostym do oceny etapem w historii Polski. Rozważania na temat ustroju gospodarczego PRL każdorazowo wymagają dookreślenia, który okres w tym zakresie analizujemy. Występują oczywiście punkty wspólne. W całym analizowanym okresie, czyli w latach 1944–1989 wyraźnie stawiano na głęboką industrializację państwa jako szansy na wzmocnienie polskiej gospodarki. Wyjątkowo w tym zakresie rozwijały się zwłaszcza gałęzie przemysłu ciężkiego i maszynowego. Aleksander Müller wskazuje, że istotnym elementem wpływającym na polską gospodarkę w PRL był przeniesiony z ZSRR „promilitarny charakter industrializacji”<sup>64</sup>. Dużym problemem w PRL był scentralizowany system kierowania gospodarką, wadliwa struktura inwestowania, niewydolność pracy czy pogorszenie warunków bytowych społeczeństwa.

## Bibliografia

### Akty prawne

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).

Dekret z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. 1944 nr 4, poz. 17).

Dekret z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. 1944 nr 15, poz. 82).

Dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz.U. 1945 nr 9, poz. 45).

Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1947 nr 8, poz. 42).

<sup>64</sup> A. Müller, *Główne kierunki przeobrażeń gospodarki polskiej*, [w:] *Kierunki i możliwości przewyciężenia kryzysu gospodarczego w Polsce*, Warszawa 1993, s. 51.

- Dekret z dnia 3 kwietnia 1948 r. o częściowej zmianie prawa przemysłowego (Dz.U. 1948 nr 18, poz. 130).
- Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1950 nr 49, poz. 439).
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. 1946 nr 3, poz. 17).
- Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o zezwoleniach na prowadzenie przedsiębiorstw handlowych i budowlanych i na zezwolenie wykonywania czynności handlowych (Dz.U. 1947 nr 43, poz. 220).
- Ustawa z dnia 2 lipca 1947 r. o Planie Odbudowy Gospodarczej (Dz.U. 1947 nr 53, poz. 285).
- Ustawa z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej (Dz.U. 1949 nr 7, poz. 43).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950 nr 14, poz. 130).
- Ustawa z dnia 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950-1955 (Dz.U. 1950 nr 37, poz. 344).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz.U. 1972 nr 7, poz. 40).
- Ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra Handlu Zagranicznego (Dz.U. 1981 nr 17, poz. 80).
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. 1981 nr 24, poz. 123.).
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1981 nr 24, poz. 122).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. 1988 nr 41, poz. 324).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 lipca 1957 r. o Planie Rozwoju Gospodarczego w latach 1956-1960 (Dz.U. 1957 nr 40, poz. 179).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lutego 1961 r. o pięcioletnim planie rozwoju gospodarki narodowej na lata 1961-1965 (Dz.U. 1961 nr 11, poz. 58).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 11 listopada 1966 r. o pięcioletnim planie rozwoju gospodarki narodowej na lata 1966-1970 (Dz.U. 1966 nr 48, poz. 296).
- Uchwała nr 114 Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw gospodarki rolnej, państwowych gospodarstw rolnych oraz niektórych zjednoczeń resortu rolnictwa.
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 28 kwietnia 1983 r. o narodowym planie społeczno-gospodarczym na lata 1983-1985 (Dz.U. 1983 nr 24, poz. 103).



## Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 października 1963 roku, sygn. akt IIICR 252/63, OSNPG1964/3/22.

## Opracowania

- Bałtowski M., *Gospodarka socjalistyczna w Polsce*, Warszawa 2009.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989–2013*, Warszawa 2014.
- Ciborowski T., Konat G., *Między II i III RP. Gospodarka Polski Ludowej*, [w:] *PRL bez uprzedzeń*, red. J. Majmurek, P. Szumlewicz, Warszawa 2010.
- Colin-Clark M.A., *The Conditions of Economic Progress*, London 1957.
- Derlatka T., Lubojański J., *Ziemie Zachodnie i Północne Polski. Fakty, liczby*, Warszawa 1964.
- Dziurzyński P., *Osadnictwo rolne na Ziemiach Odzyskanych*, Warszawa 1983.
- Górski J., *Zarys historii myśli ekonomicznej*, Warszawa 1967.
- Grabowski J., *Państwowy sektor gospodarczy – struktura podmiotowa*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze system prawa administracyjnego*, t. 8b, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel.
- Grabowski W., *Straty ludzkie poniesione przez Polskę w latach 1939–1945*, [w:] *Polska 1939–1945. Straty osobowe i ofiary represji pod dwiema okupacjami*, pod red. W. Materskiego i T. Szaroty, Warszawa 2009.
- Graża D., *Kryzys społeczno-ekonomiczny z lat 1979-1982 – załamanie socjalistycznej gospodarki PRL*, „Studia Pedagogiczno-Artystyczne. Rocznik Wydziału Pedagogiczno-Artystycznego UAM” 2003, t. 3.
- Graża D., *Reformy gospodarcze w PRL (1982-1989)*, Warszawa 2005.
- Graża D., *System docelowy gospodarki PRL w projektach reform gospodarczych z lat 1980–1981*, „Dzieje Najnowsze” 2004, nr 36/1.
- Jeziński A., Leszczyńska C., *Dzieje gospodarcze Polski w zarysie*, Warszawa 1994.
- Kaliński J., *Bitwa o handel 1947–1948*, Warszawa 1970.
- Kaliński J., *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, Warszawa 1995.
- Kaliński J., *Kryzys gospodarczy w latach 1979-1982 zwiastunem upadku PRL*, „Optimum Economic Studies” 2021, nr 103(1).
- Kaliński J., Laudau Z., *Gospodarka Polski w XX wieku*, Warszawa 2003.
- Kornat M., *Rok 1945. Pytania o bilans II wojny światowej dla Polski*, [w:] *Gorzki smak zwycięstwa. Polski bilans II wojny światowej*, red. J. Gmitruk, T. Panecki, T. Skoczek, J. Smoliński, Warszawa 2021.
- Koryś P., Tymiński M., *Od socjalizmu do socjalizmu. Koncepcje reform gospodarczych w PRL po wybuchach społecznych w 1956 i 1980 r.*, „Dzieje Najnowsze” 2016, nr 4.

- Koryś P., Tymiński M., *Zmarnowana dekada? Ekspansja inwestycyjna lat siedemdziesiątych XX wieku na tle polityki gospodarczej w okresie PRL*, „Dzieje Najnowsze” 2021, t. 53, nr 3.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- Kosiński E., *Aspekty wolności gospodarczej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3/4.
- Machcewicz P., *Odwilż 1956*, [w:] *Polski wiek XX*, t. 3, Warszawa 2010.
- Madej J., *Inne działy gospodarki. Przemysł*, [w:] *Szczecińskie. Rozwój województwa w Polsce Ludowej*, red. H. Lesiński, Warszawa 1970.
- Magierska M., *Ziemie Zachodnie i Północne w 1945 roku. Kształtowanie się podstaw polityki integracyjnej państwa polskiego*, Warszawa 1978.
- Makowski E., *Poznański Czerwiec 1956 – pierwszy bunt społeczeństwa w PRL*, Poznań 2001.
- Małecki-Tepicht S., *Przyczyny zmiany systemu gospodarczego*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010.
- Małkiewicz A., *Październik 1956 r. w Wałbrzychu*, [w:] *Październik na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Materiały seminarium naukowego Mierki k. Olsztyna, wrzesień 1996*, red. W. Wrześniński, Wrocław 1997.
- Müller A., *Główne kierunki przeobrażeń gospodarki polskiej*, [w:] *Kierunki i możliwości przezwyciężenia kryzysu gospodarczego w Polsce*, Warszawa 1993.
- O kulcie jednostki i jego następstwach. Referat I Sekretarza KC PZPR tow. N. S. Chruszczowa na XX Zjeździe Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego 25 lutego 1956 roku.
- Osekowski C., *Spółczeństwo Polski zachodniej i północnej w latach 1945–1956. Procesy integracji i dezintegracji*, Zielona Góra 1994.
- Piskozub A., *Dziedzictwo polskiej przestrzeni*, Wrocław 1987.
- Poznański Czerwiec 1956*, red. S. Jankowiak, A. Rogulska, Warszawa 2002.
- Program rozwoju Socjalistycznej Polski: przemówienie I Sekretarza KC PZPR tow. Edwarda Gierka, „Palestra” 1971, nr 15/3(159), 3-15.
- Przedpelski M., Smoliński S., *Struktura społeczno-gospodarcza Ziemi Zachodnich w latach 1933–1960*, Poznań 1964.
- Przybylska L., *Ewaluacja polityki gospodarczej w Polsce w latach 70. XX w. Kryzys i pułapka zadłużeniowa*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2017, nr 15.
- Reforma gospodarcza: propozycje, tendencje, kierunki dyskusji*, red. R. Krawczyk, Warszawa 1981.
- Rolicki J., *Edward Gierek. Przerwana dekada*, Warszawa 1990.
- Roszkowski W., *Przekształcenia społeczne i gospodarcze w Polsce w latach 1944–1989*, [w:] *Polski wiek XX*, t. 3, Warszawa 2010.
- Rządowy raport o stanie gospodarki*, „Trybuna Ludu” 1981.
- Skobelski R., *Eugeniusz Kwiatkowski wobec polityki państwa na wybrzeżu morskim w latach 1945-1955*, „Piotrkowskie Zeszyty Historyczne” 2003, t. 5.

- Skobelski R., *Problemy rozwoju gospodarczego Ziem Odzyskanych w pierwszym powojennym dziesięcioleciu (1945-1955)*, „Rocznik Lubuski” 2007, t. 33, cz. 2.
- Skodlarski J., *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa – Łódź 2000.
- Smoliński S., Przedpelski M., Gruchman B., *Struktura przemysłu Ziem Zachodnich w latach 1939–1959*, Poznań 1960.
- Sokołowski K., *Struktura społeczno-gospodarcza Polski odrodzonej*, Warszawa 1948.
- Stelmach A. (red.), *Pamięć Wojny*, Poznań 2020.
- Topolski J. (red.), *Kierunki rozwoju Polski po drugiej wojnie światowej*, Poznań 1987.
- Wiek XX w źródłach. Wybór tekstów źródłowych z propozycjami metodycznymi dla nauczycieli historii, studentów i uczniów*, oprac. M. Sobańska-Bondaruk, S.B. Lenard, Warszawa 1998.
- Zapolska K., *Ewolucja podstaw normatywnych wolności gospodarczej w Polsce w XX wieku*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2.

## STRESZCZENIE

### Założenia i ewolucja ustroju gospodarczego PRL

Nie ma wątpliwości, że podejście państwa do gospodarki ma istotne znaczenie. Celem niniejszej pracy było zbadanie poszczególnych etapów ustroju gospodarczego PRL. W związku z tym w pracy przedstawiono najważniejsze cechy polskiej gospodarki z lat 1945–1989 oraz jej ewolucję. Autorka ukazała jednocześnie rozwiązania normatywne w zakresie gospodarki istniejące w analizowanym okresie. W związku z tym, poniższy artykuł, uwzględniając aspekty prawne i orzecznictwo, jest próbą przybliżenia i wyjaśnienia wymagań prawnych związanych z funkcjonowaniem gospodarki w okresie PRL. Podstawowym celem artykułu jest analiza podejścia do wybranych problemów związanych z gospodarką i działalnością gospodarczą. Artykuł opisuje również i uwzględnia podejście do wolności gospodarczej w doktrynie prawa. W tekście wykorzystano literaturę przedmiotu, dokumenty władz państwowych, archiwalia, a także akty prawne. Autorka przeprowadziła analizę przede wszystkim w oparciu o regulacje prawne i stanowiska doktryny prawa w tym zakresie, a także działalność judykatury w Polsce. Artykuł ma jasną strukturę odpowiadającą konkretnym okresom oraz podsumowanie. Całość kończą syntetyczne wnioski. Badanie zarysowanej problematyki oparto głównie na metodzie porównawczej, historycznoprawnej oraz dogmatycznoprawnej. Z uwagi na zakres zagadnień poruszanych w niniejszej pracy, należy podkreślić, że artykuł nie będzie miał kompleksowego i wyczerpującego charakteru. W związku z tym szczególność analizy zostanie ograniczona do najważniejszych i wybranych zagadnień.

**SUMMARY****The Assumptions and Evolution of the Economic System of the People's Republic of Poland**

The economic system of the People's Republic of Poland has been a significant scientific and research issue for years, and the doctrine still lacks a uniform assessment of this period of Poland's economic history. The article includes an introductory section which highlights the need for an analysis. Further on, parts of the work focus on the analysis of the approach to the economy in the Polish legal system in the years 1944–1989. The aim of this work was to examine the individual stages of the economic system of the People's Republic of Poland. Therefore, the following article takes into account legal aspects and jurisprudence, it is an attempt to explain the legal requirements related to the functioning of the economy in the People's Republic of Poland, as well as an analysis of the approach to selected problems related to the economy, economic freedom and economic activity. In the article, the author tries to present the evolution of legal regulations in this aspect. The article uses the literature on the subject, documents of state authorities, archives and legal acts. It is divided into eight parts consisting of the introduction, six parts corresponding to specific periods and the summary. The study of the outlined issues was based mainly on the comparative method and the dogmatic-legal method. The article ends with synthetic conclusions. Taking into account the scope of the issues raised in the article, as well as the need to limit the work, it should be noted that the text will not be exhaustive and will only draw attention to the selected problems. Bearing in mind the range of issues raised in the work, it should be emphasized that the article will not have a comprehensive character. Therefore, the scope and detail of the analysis carried out by the author will be limited to the most important and selected issues.



**Artur Lis**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
(John Paul II Catholic University of Lublin, Poland)  
e-mail: arturlis@kul.pl

ORCID: 0000-0003-4613-0671

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.19

## **The Evolution and Legacy of the Legal Aspects of the Activities of the Rural Housewives' Clubs in Poland**

### **ABSTRACT**

The subject of this article is the analysis of the changes and the legacy of the legal aspects of the Rural Women's Associations. Its specific purpose is to characterise their history, the legal forms of functioning: as associations, as independent Rural Women's Associations and the changes resulting from entering into force of the Act of November 9, 2018 on the Rural Women's Associations. The Author of the article used the dogmatic and the historical-legal methods. The Act of 2018 on the Rural Women's Associations introduced numerous new legal solutions. Currently, the associations cultivate traditions, contributing to the rural development. They show initiative and build a good image of their area. The implementation of many activities undertaken by the associations is possible thanks to the financing granted from the state budget. Pursuant to the Act on the Rural Women's Associations of November 9, 2018, a separate organisational formula was created for RWAs which constitute voluntary, independent and self-governing social organisations of village residents. Based on the previously applicable law, the Rural Housewives' Associations could be created as part of agricultural associations as their independent units. They could also function in the form of associations. The legislator has granted the legal personality to the associations, which allows them to conduct business activity on their own account and use the financial support the public funds. The Rural Women's Associations perform an important function in the rural environment. They support

the integration of local communities, cultivate local and regional customs, develop women's entrepreneurship in rural areas, combining tradition with modernity.

**Key words:** Rural Housewives' Associations, Rural Women's Associations, Farmers' Associations, Associations Act, Rural Women's entrepreneurship, RWA Act

## 1. The Outline of the history of the Rural Housewives' Clubs

Kółka Rolnicze (The Farmers' Associations) arose out of the peasants' need for self-defence against national and economic annihilation during the partitions. They are the oldest agricultural organisations in Poland.

The Farmers' Associations, or rather the Peasant Associations (Kółka Włościańskie), as they were first called, began to form in the second half of the 19<sup>th</sup> century.

On October 1, 1862, in Piaseczno near Gniewo, the first "Peasant Agricultural Society" (Włościańskie Towarzystwo Rolnicze) was established on the territory of Poland, it was the prototype of a farmers' association. The Society's founder was Juliusz Bernard Kraziewicz (1829–1895). Already in the first years of its existence, the association developed intense activities, with monthly meetings held to discuss agricultural and socio-economic issues. A library was set up and agricultural progress was promoted. In March 1866, Kraziewicz founded the first women's organisation "The Society of Housewives (Towarzystwo Gospodyń)" which was headed by Januaria Kalksteinowa. She taught girls not only sewing, mending and fruit processing, but also cheese making, gardening and poultry breeding. The first housewives' association under the name "The Society of Housewives" was established in 1866 in Piaseczno near Gniew, and the first one called The Rural Housewives' Association (Koło Gospodyń Wiejskich) was founded by the teacher and socialist activist Filipina Płaskowicka (1847–1881) in Janisławice in the Łódzkie Voivodeship in 1877.<sup>1</sup>

The associations are no longer as they used to be during this period that the first agricultural periodicals were established, i.e. the "Piaś" in 1867 under the editorship of Józef Chociszewski, and in 1889 in Poznań the first issue of 'Poradnik Gospodarski' was published (in 1900–1918 with a supplement entitled 'Gospodyni Wiejska' for Rural Housewives' Associations). In Kraków, in turn, from 1899, Maria Konopnicka, Maria Wysłouchowa and Maria Siedlecka

<sup>1</sup> J. Poszepczyński, *Historia Kółek Rolniczych, Kół Gospodyń Wiejskich na ziemiach polskich: 1862–2012. Sto pięćdziesiąt lat Kółek Rolniczych na ziemiach polskich*, Warszawa 2012.



edited a magazine for rural women entitled „Przodownica”. On the initiative of Maria Kleniewska, the “Women’s Work Association” (Koło Pracy Kobiecej) was organised in 1895, with the aim of providing mutual support in raising the economic level, spreading education and increasing the role of rural women.<sup>2</sup>

The years 1906–1914 were a period of development for women’s organisations in Galicia. In 1910, in Kościeszki (the district of Strzelin), the first „Peasant Women’s Association” (Koło Włościanek) in Wielkoposka was founded, initiated by Emilia Wyskota-Zakrzewska. In 1913, Father Paweł Załuska founded the „Landladies’ Association” (Koło Ziemianek) in Retkinia near Łódź. After Poland regained its independence, women’s organisations adopted the common single name of „The Rural Housewives’ Association” (Koło Gospodyń Wiejskich). Initially, the role of the Rural Housewives’ Association (RHA) was to help one another with farm work, to run a crockery rental shop, to organise village festivities and fairs, to distribute chickens and pigs. RHA members organised sewing, cooking and baking courses and taught housekeeping.<sup>3</sup>

After the Second World War, the activities of the Farmers’ and Housewives’ Associations were severely limited. Their reactivation did not take place until after 1956. In the 1960s, women’s organisations organised profitable dance parties, which enabled the RHAs to equip their common rooms with the necessary furniture and tableware. These furnishings were rented out to villagers for weddings for a fee. The RHAs organised coach trips to big cities, shrines or cultural institutions, cinemas and theatres. In the 1980s, trips to various training courses and food demonstrations were organised. The RHAs represented the interests of women living in the countryside and worked to improve their social and professional status. In the 1990s, the RHAs initiated various economic and commercial activities such as food processing, small catering, tourism, promotion and sale of folk art and handicrafts.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> P. Frączak, *Historia kół gospodyń wiejskich - między emancypacją a kolonizacją wsi* (The History of the Rural Housewives Associations – Between Emancipation and Colonisation of the Countryside), „Trzeci Sektor” 2021, nr 55 (03/2021), pp. 43-56.

<sup>3</sup> *Kobieta i edukacja na ziemiach polskich w XIX i XX wieku* (A Woman and Education on the Territory of Poland in 19th and 20th Cent.), eds. A. Żarnowska, A. Szwarz, vol. 2, part 2. Warszawa 1995; *Działaczki społeczne, feministki, obywatelki. Samoorganizowanie się kobiet na ziemiach polskich po 1918 roku (na tle porównawczym)* (Social Activists, Feminists, Citizens. Self-organisation of Women on the Territory of Poland After 1918 – Comparative Approach), eds. A. Janiak-Jasińska, K. Sierakowska, A. Szwarz, vol. 2. Warszawa 2009.

<sup>4</sup> K. Rosół, *Koła Gospodyń Wiejskich w PRL-u – modernizacja czy petryfikacja wsi?* (The Rural Housewives’ Associations in the People’s Republic of Poland – Modernisation or Petrification of the Countryside?, [in:] *Polska XX wieku w świetle badań historycznych i społecznych*, eds. J. Jędrzejewska, M. Śliwa, Lublin 2020; R. Wieruszewski, *Równość kobiet i mężczyzn w Polsce Ludowej*, Poznań 1975.

**Table 1. The Number of the Rural Women's Associations and their members in the years 2018–2021**

Studied parameter	2018	2019	2020	2021
Number of clubs	5,048	8,835	9,732	10,689
Number of members	129,692	236,773	260,911	287,579

Source: *The Importance of the Rural Women's Associations for the Local Culture and the Financial aid Received from the State Budget*, "Rocznik Kultury Polskiej" 2022, p. 173.<sup>5</sup>

## 2. The Rural Women's Associations after the amendment of the law

The Act on the Rural Women's Associations (abbreviated as RWA) defines the RWA as a voluntary, independent from the central and local government authorities, self-governing organisation of rural residents, supporting the development of entrepreneurship in the countryside and actively working for the benefit of rural communities.<sup>6</sup> Taking into account the legislation and legal framework in force so far, as well as the Act on the Rural Women's Associations passed at the end of 2018, an RWA can conduct its activities within the following legal framework:<sup>7</sup>

1. the Associations Act of April 7, 1989. (as an association).<sup>8</sup>
2. the Act on the Social and Professional Organisations of Farmers (within the framework of the National Union of Farmers, Associations and Agricultural Organisations, as an independent farmers' association or within the structures of a farmers' association).<sup>9</sup>

<sup>5</sup> "Rocznik Kultury Polskiej" 2022; <https://sklep.nck.pl/pl/p/Rocznik-Kultury-Polskiej-2022-do-pobrania-PDF/997>, (11.03.2023).

<sup>6</sup> Article 1(1) the Act of November 9, 2018 on Rural Women's Associations (the Journal of Laws (Dz.U.) 2023, item 1179, uniform text).

<sup>7</sup> A. Lis, *Prawne aspekty działalności kół gospodyń wiejskich* (Legal Aspects of RWA Activities), „Studia Prawnicze KUL” 2023, No. 1.

<sup>8</sup> Associations Act of 7 April 1989 (the Journal of Laws 2020, item 2261). See: E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2020.

<sup>9</sup> The Act of October 8, 1982 on Social and Professional Organisations of farmers (the Journal of Laws 2022, item 281.). See: E. Tomkiewicz, *Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych* (Legal Forms of Associations for Farmers and Their Role in Representing Professional Interests), [in:] *Prawo rolne*, ed. P. Czechowski, Warszawa 2019; B. Kozłowska, *Kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich jako reprezentanci potrzeb, interesów zawodowych i społecznych rolników i ich rodzin* (the Farmers' Associations and the Rural Housewives' Associations as Representatives of the Needs, Social and Professional Interests of Farmers and Their Families), [in:] *Miejsce i rola kółek rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa. Materiały konferencyjne*, Warszawa 1998, pp. 165-174.

3. the Act of November 9, 2018 on the Rural Women's Associations.<sup>10</sup>
4. informal groups (natural persons).

As Grzegorz Krawiec points out, "The Rural Housewives' Association" (Koło Gospodyń Wiejskich) is a name referring to tradition and history.<sup>11</sup> The term "housewives" included in it, which suggests that only women can be members of RHAs, should be understood in this context. RHAs were a form of an association for women who lived in the countryside and were farmers' wives – women living in the countryside at that time were not left with much choice of the way of life. Nowadays, however, there are all sorts of people living there, including non-farmers, and the tasks of the Rural Women's Associations (RWA) are not necessarily closely linked to the countryside. According to Krawiec, the role of the associations needs to change: from an organisation that strictly supports the traditional form of village life to one that supports the local social environment.

The Rural Women's Associations are typically female organisations – founded by women and bringing women together. All these organisations have become firmly established in the Polish countryside. The members of the associations combine traditional female roles with professional work, and regard the possibility of joint action for the benefit of the village and its inhabitants as an area of social activity.

The Act on the Rural Women's Associations is a normative act, which makes the Rural Women's Associations independent of other social and professional organisations of farmers. The Act introduced the independence of RWAs, defining them as voluntary, independent of the central and local government units, self-governing social organisations of rural inhabitants, whose aim is to support the development of entrepreneurship in rural areas and to actively work for rural communities.<sup>12</sup>

The Act on the Rural Women's Associations is difficult to assign to a single branch of law. This is due, inter alia, to the fact that it contains a number of norms characteristic of various branches, and, moreover, it refers to the issues

<sup>10</sup> The Act on November 9, 2018 *on Rural Women's Associations* (Journal of Laws 2023, item 1179 uniform text).

<sup>11</sup> G. Krawiec, *Ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Komentarz*, Warszawa 2021.

<sup>12</sup> Z. Grzebisz-Nowicka, *Działalność organizacji Kół Gospodyń Wiejskich na rzecz kobiet i ich Rodzin* (The Activities of the Rural Women's Associations for Women and Their Families), [in:] *Kobieta wiejska w Polsce: rodzina, praca, gospodarstwo*, ed. J. Sawicka, Warszawa 1995; B. Kozłowska, *Kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich jako reprezentanci potrzeb, interesów zawodowych i społecznych rolników i ich rodzin* (The Farmer's Associations and the Rural Women's Associations as the Representatives of the Needs, Social and Professional Interests of Farmers and Their Families), [in:] *Miejsce i rola kółek rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa. Materiały konferencyjne*, Warszawa 1998, pp. 165-174.

concerning the participation of citizens in the social life, which is the subject of interest of various branches of law: constitutional law, administrative law, civil law, financial law.

The Act in question sets out the forms and principles of a voluntary association in RWAs. The procedure for their establishment and for the organisation of RWAs operating on the territory of the Republic of Poland is also determined by the Act. The commented Act is not the first legal act which regulates the issues of RWAs. In the previous legal status, RWAs were not rules by an independent legal act, they constituted one of the social and professional agricultural organisations. Since its entry into force, they have become an independent entity, endowed with the legal identity. The purpose of the Act is to support the activities of RWAs for the development of entrepreneurship in rural areas and the cultivation of folklore and rich Polish tradition. The explanatory memorandum to the bill in question also states that RWAs are to be independent of other social and professional organisations of farmers (farmers' associations), as well as from the central and local government.

The Act on social and professional organisations of farmers was important for the activities of the Rural Women's Associations.<sup>13</sup> Before the Act on Rural Housewives' Clubs of November 9, 2018<sup>14</sup> entered into force, RWAs were one of the five social and professional organisations of farmers, along with the farmers' associations, farmers' unions, agricultural associations and organisations, as well as unions of agricultural associations. The regulations of the associations in this Act were extremely laconic – the associations had no autonomy and functioned on the basis of by-laws.<sup>15</sup>

13 *Lokalne, regionalne i tradycyjne szansą dla Kół Gospodyń Wiejskich II. Poradnik dla Kół Gospodyń Wiejskich*. Wydanie drugie uaktualnione, Warszawa 2020.

14 S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa* (The Legal Forms of Organising a Society), „Samorząd Terytorialny” 2010, No. 1-2; R. Barański, *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, Warszawa 2016; *Instytucje prawa rolnego*, ed. M. Korzycka, Warszawa 2019.

15 I. Raszejska-Ossowska, *Formalno-prawne aspekty działalności kół gospodyń wiejskich*, Warszawa 2019; M. Biejał, K. Wójcikowska, *O roli tradycji we współczesnej działalności Kół Gospodyń Wiejskich* (On the Role of Tradition in the Contemporary Activities of RWAs), „Wieś i Rolnictwo” 2015, No. 1-2; J. Stasiak, *Koła Gospodyń Wiejskich – nie tylko od kuchni* (The Rural Women's Associations – Not Only Behind the Kitchen Scene), „Wieś Mazowiecka. Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie” 2016, No. 11; M. Urbaniak, *Kierunki rozwoju organizacyjnego Kół Gospodyń Wiejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1979, No. 43, pp. 187-193; B. Kożuch, *Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych* (Aims and Benefits of Cooperation Between Public and Non-governmental Organisations), [in:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, eds. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013.

Article 2 of the Act defines the organisational form and scope of activity of RWAs. The Rural Women's Club is a voluntary, independent of the central and local government, self-governing social organisation of rural inhabitants, supporting the development of entrepreneurship in the countryside and actively working for the benefit of rural communities. The RWA Club represents the interests of rural women and of their families and works for the improvement of their socio-professional situation and supports the development of rural areas. From the point of view of the legal nature of RWAs, Article 2 is one of the most important articles.<sup>16</sup> This is because it defines the scope of their activities. In the first paragraph it indicates the constitutive features of RWAs and defines their purpose in general terms. These features are: 1) voluntariness, 2) independence from the central and local government, 3) self-governance, 4) recognition of RWAs as a social organisation of village inhabitants.<sup>17</sup>

Grzegorz Krawiec, in the commentary under review, while discussing Article 2 of the Act in question, characterised: the membership of RWAs and the freedom of association; activities of RWAs as a form of implementing the principle of subsidiarity; RWAs as a social organisation; the voluntary and self-governing nature of RWA. RWAs' tasks include: implementing the principle of equality; counteracting social exclusion; acting for the benefit of the family; conducting social, educational and cultural activities in rural communities; developing rural areas; supporting the development of women's entrepreneurship; initiating and carrying out activities to improve the living and working conditions of rural women; promoting and developing forms of cooperation, management and rational housekeeping; representing the interests of the rural women community before the public administration authorities; developing the local and regional folk culture; the RWA can also act as an employer.

<sup>16</sup> The Act of November 9, 2018 on Rural Women's Associations (the Journal of laws 2023, item 1179 uniform text).

<sup>17</sup> J. Podgórska-Rykała, *Samorząd gminny jako przestrzeń realizacji zasady równości kobiet i mężczyzn* (Gmina's Local Government as a Space for Implementing the Principle of Equality of Men and Women), „Samorząd Terytorialny” 2016, No. 9; J. Sługocki, *Podstawy prawne kulturotwórczej roli samorządu terytorialnego. Perspektywa 30 lat doświadczeń* (The Legal Grounds of the Role of the Territorial Government in Creating Culture. 30 Years of Experience), „Samorząd Terytorialny” 2020, No. 4; K. Zajda, *Władza lokalna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy - współdziałanie na rzecz rozwoju wsi. Studium przypadku gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego* (Rural Gminas of the Radom Poviast. Case Study), „Samorząd Terytorialny” 2013, No. 3; *Prawo rolne*, ed. P. Czechowicz, Warszawa 2019.

**Table 2: The financial aid granted in 2021, by voivodeships**

Voivodeship	The Number of Applications Submitted (Złożonych wniosków)	The Amount of The Financial Aid Granted (in PLN)
1	2	3
Dolnośląskie	361	1,918,000
Kujawsko-pomorskie	548	2,942,000
Lubelskie	1,282	7,008,000
Lubuskie	140	771,000
Łódzkie	854	4,783,000
Małopolskie	831	4,527,000
Mazowieckie	1,318	7,384,000
Opolskie	130	709,000
Podkarpackie	788	4,278,000
Podlaskie	382	2,093,000
Pomorskie	308	1,617,000
Śląskie	319	1,735,000
Świętokrzyskie	652	3,536,000
Warmińsko-mazurskie	347	1,824,000
Wielkopolskie	1,505	8,660,000
Zachodniopomorskie	394	2,085,000
Total	10,159	55,870,000

Source: *The Importance of the Rural Women's Associations for the Local Culture and the Financial Aid Received From the State Budget*, "Rocznik Kultury Polskiej" 2022, p. 176.<sup>18</sup>

It is noteworthy that the author, commenting on Article 3 on the right of the association and the establishment of associations of RWAs, has prepared sample forms: No. 1. The Application for registration of the Rural Women's Association in the National RWA Register; No. 2. The Annex to the application for registration of the union of RWAs in the National RWA Register for union founders; No. 3. Annex to the application for registration of the union of RWAs in the National RWA Register for members of the union; No. 4. The Resolution on declaration of RWA's membership in the union.

Article 4 introduces the principle – one RWA per one village. RWAs may also be established and operate in: 1) sołectwo (rural administrative unit of a gmina)

<sup>18</sup> "Rocznik Kultury Polskiej" 2022; <https://sklep.nck.pl/pl/p/Rocznik-Kultury-Polskiej-2022-dopobrania-PDF/997>, (11.03.2023).

located within the administrative borders of towns; 2) towns with up to 5,000 inhabitants. One RWA can also operate in one or more villages. Any person over 18 may become a RWA member but persons over 13 may also participate in its activities with the consent of their statutory representatives.<sup>19</sup>

RWA shall act on the basis of the statute adopted by it, which specifies in particular:

- 1) the name and seat of the association;
- 2) the personal and territorial scope of activity of the association;
- 3) the aims and objectives of the association and means of their implementation;
- 4) the scope and subject of profit making activity conducted by the association;
- 5) the manner of acquiring and losing membership and reasons for the loss of membership in the association;
- 6) the rights and duties of its members;
- 7) the manner of establishing and paying membership fees;
- 8) the association authorities, their competences, term of office and procedure of their election and dismissal before the end of the term of office;
- 9) the conditions of adopting and validity of resolutions of the club bodies;
- 10) the manner of external representation of the association, in particular the manner of incurring property liabilities;
- 11) the assets of the association and the manner of asset disposal;
- 12) the principles of creating and using capital (funds) of the association;
- 13) the mode of amending the statute of the association;
- 14) the procedure of liquidation of the association.

The initiative to found an association may be put forward by at least 10 persons, referred to as the founders until the registration of the association with the National RWA Register,<sup>20</sup> who are at least 18 years of age and whose place of residence is a village in which the association operates, a village located within the administrative borders of a town or a town of up to 5,000 inhabitants. The place of residence is not the same as the place of domicile of a person, as the place of domicile may differ from the place of residence.<sup>21</sup>

The founders adopt the statutes of the association by resolution. These may be the model statutes annexed to the RWA Act or the RWA's own statutes, meeting the requirements set out in Article 5(2) of the RWA Act. The club may adopt

<sup>19</sup> *Kto może założyć Koło*; <https://www.gov.pl/web/kobiety-gospodarne-i-wyjatkowe/kto-moze-zalozyc-kolo>, (01.03.2023).

<sup>20</sup> The National Register of Rural Women's Association.

<sup>21</sup> The Act of November 9, 2018 *on Rural Women's Association* (the Journal of Laws 2023, item 1179, uniform text), Article 4.



the model statutes at any time even if it has previously adopted its own statutes, or adopt its own statutes even if it has previously adopted the model statutes. Any such change to the statutes triggers the obligation to notify it to the RWA Register. Any such change to the statutes triggers the obligation to notify it to the RWA Register. Adoption of the model statutes means that the association can only add its name, headquarters or the area of operation. However, a change in the number of board members or the method of representation is already a change to the statute and makes the statute non-model. The founders elect a founding committee from among themselves. The committee is a collegiate body, which means that it must consist of at least two persons. The founding committee acts on behalf of the club until the club is registered with the RWA Register. Its organs, including the board members, are elected in accordance with the statutes. This means that the founding committee applies for its registration with the National Register of the Rural Women's Associations.<sup>22</sup> After the registration of the club with the National RWA Register and the election of the management board of the association, the right to represent the association is vested in its management board. The board is appointed by resolution by the meeting of the association members. With its registration in the National RWA Register, it acquires legal personality, i.e. it becomes a subject of rights and obligations, can sue and be sued, can make declarations with legal effects and it can incur liabilities. After registration in the National RWA Register, the founders of the association become its members.<sup>23</sup>

If a RWA goes into liquidation, the liquidators of this association are the members of its management board, if the statutes or, in the absence of relevant provisions of the statutes, the resolution of the last meeting of the members of this association does not provide otherwise. A RWA in liquidation shall preserve its existing name with the addition of the words: „in liquidation”. It is the duty of the liquidator to carry out the liquidation as quickly as possible in such a way as to protect the assets of the liquidated RWA from unjustified depletion.

Within such limits, the liquidator is authorised to manage the RWA's activities and represent that association externally. The liquidator shall, in particular, notify the President of the ARMA (the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture) of the opening of liquidation and the appointment of the liquidator, stating his name, surname and place of residence; perform legal actions necessary to carry out the liquidation, in particular make public the information about opening of the liquidation and summon creditors to present their claims, within 3 months from the date of the announcement. After the liquidation is completed, the liquidator shall submit an application

<sup>22</sup> Ibidem, Articles 6-10.

<sup>23</sup> Ibidem, Articles 15-16.

to the President of the ARMA for the RWA to be removed from the register. If an association has obtained a declaratory entry in the National RWA Register, the application for deletion shall be submitted by a person authorised to represent that association. If a liquidator submits an application for deletion, but has not previously notified the President of the ARMA about the opening of liquidation, it should be determined, within the framework of the deletion proceedings, whether all requirements for the liquidation of the association have been fulfilled. The President of the ARMA removes the RWA from the register by decision.<sup>24</sup>

The RWA Act gives it far-reaching advantages. These include, for example, the possibility of keeping the Simplified Revenue and Cost Records (SRCR) instead of keeping accounting books and preparing financial statements.<sup>25</sup> RWAs may keep the Simplified Revenue and Cost Records – on specially prepared templates. Keeping the SRCR also exempts from the annual obligation to submit financial statements to the Head of the National Tax Administration and (generalising) from the obligation to have a cash register. RWAs keeping a SRCR are still obliged to submit the annual CIT-8 Return with annexes to the tax office. CIT-8 is a declaration of the amount of income (loss) earned, costs and tax due, as well as any tax exemption that the RWA may enjoy. RWA's income is used so that its statutory objectives be achieved and it cannot be distributed among its members. RWA's remunerated activities, e.g. sale of regional food under the VAT Act, is a taxable business activity, and RWAs conducting such business are recognised as VAT payers. At the same time, it should be noted that pursuant to Article 113(1) and (9) of the VAT Act, RWAs may be exempt from this tax – if the value of sales does not exceed the total amount of PLN 200,000 in the preceding fiscal year, and in the case of commencement of taxable activities during the fiscal year – if the value of sales does not exceed the above amount in proportion to the period of business activity conducted in the fiscal year.<sup>26</sup>

Through the introduction of the RWA Act of November 9, 2018 the clubs have been recognised and appreciated by the legislator as a separate organisation. The

<sup>24</sup> *Koła Gospodyń Wiejskich* (Rural Women's Associations), Dodatek specjalny „Tygodnika Poradnika Rolniczego” at: <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/wies-i-rodzina/poradnik-dla-kgw-dot-acje-projekty-inspiracje-pobierz>, (01.06.2022); <https://www.arimr.gov.pl/krajowy-rejestr-kol-gospodyn-wiejskich/dokumenty-niezbedne-do-przyznania-pomocy.html> (01.03.2023).

<sup>25</sup> P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *CIT. Komentarz. Podatki i rachunkowość*, Warszawa 2020.

<sup>26</sup> *Jak prowadzić finanse Koła Gospodyń Wiejskich. Poradnik dedykowany Kołom Gospodyń Wiejskich zarejestrowanym w Krajowym Rejestrze Kół Gospodyń Wiejskich prowadzonym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* (How to Keep RWA's Financial Records. A Manual Dedicated to RWAs Registered in the National RWA Register Kept by ARMA), (source: <https://www.gov.pl/web/kobiety-gospodarne-i-wyjatkowe>, (01.03.2023); K. Olejniczak, *Czynniki sprzyjające przedsiębiorczości kobiet w biznesie* (Factors Supporting Female Business Entrepreneurs), „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2016, No. 22.

financial support for RWAs from the state budget for their statutory activities, the amount of which depends on the number of association members, is also extremely important. An interesting project could be the extension of the Act to the area outside the village, i.e. a sister organisation of urban women, also focused on activities for the local community, but not using the name 'Rural Women's Association'.<sup>27</sup>

Table 3. The Number of RWAs by Voivodeship (as of March 7, 2023)

Voivodeship	Number	%
Dolnośląskie	423	3.85
Kujawsko-pomorskie	633	5.76
Lubelskie	1.368	12.44
Lubuskie	175	1.59
Łódzkie	961	8.74
Małopolskie	796	7.24
Mazowieckie	1.524	13.86
Opolskie	151	1.37
Podkarpackie	788	7.17
Podlaskie	439	3.99
Pomorskie	223	2.03
Śląskie	350	3.18
Świętokrzyskie	683	6.21
Warmińsko-mazurskie	421	3.83
Wielkopolskie	1.579	14.36
Zachodniopomorskie	481	4.37

Source: [https://www.coig.com.pl/wykaz\\_lista\\_kola-gospodyn-wiejskich\\_w\\_polsce.php](https://www.coig.com.pl/wykaz_lista_kola-gospodyn-wiejskich_w_polsce.php), (11.03.2023).

<sup>27</sup> K. Lipiński, K. Trudnowska, *Formalno-prawne aspekty funkcjonowania kół gospodyń wiejskich* (The Formal and Legal Aspects of FWA Functioning), [in:] *Lokalne, regionalne i tradycyjne szansą dla Kół Gospodyń Wiejskich. Poradnik dla KGW*, Warszawa 2019, pp. 80-88; I. Matysiak, *Koła gospodyń wiejskich i ich funkcje w kontekście specyfiki trzeciego sektora w wybranych społecznościach wiejskich* (FWAs and Their Functions in the Context of the Third Sector in the Selected Rural Communities), [in:] *Kobiety, feminizm, demokracja*, ed. B. Budrowska, Warszawa 2009; S. Michalska, *Tradycyjne i nowe role kobiet wiejskich* (Traditional and New Roles of Rural Women), "Wieś i Rolnictwo" 2013, no. 2; A. Ostaszewska, *Zaangażowanie i aktywność społeczna kobiet na przykładzie kół gospodyń wiejskich oraz grup feministycznych. Analiza przypadków* (Commitment and Social Activity of Women on the Example of RWAs and Feminist Groups. Case study), [in:] *Krajobraz społeczno-ściowy – Polska 2014*, eds. G. Chimiak, K. Iwińska, Warszawa 2014; J. Sawicka, *Koła gospodyń wiejskich jako społeczno-zawodowa organizacja kobiet* (RWAs as a Social and Professional Women's Organisation), „Wieś i Rolnictwo” 1996, 2, pp. 75-88.

### 3. Rural Women's Groups as associations

RWAs exist on the basis of the Associations Act of April 7, 1989 and have the status of a non-governmental organisation. Such associations generally use the term "association" in their name. An association is a voluntary, self-governing, sustainable non-profit association. The aims of the association are to serve broadly defined social purposes. An association is subject to registration in the National Court Register and acquires legal personality as of that date. The association has the status of a non-governmental organisation. The association may be founded by a minimum of 7 persons, who are Polish citizens and have full legal capacity. They adopt the Articles of the Association and elect the management and audit bodies.<sup>28</sup>

The basic source of income of an association are membership fees. An association may apply for public support. It can accept donations, inheritances and bequests, carry out business activities and derive income from them as well.

An ordinary association is a simplified form of an association, and in order to set up an association, it is enough for three natural persons to adopt the rules of activity, specifying, in particular, the name of the ordinary association, the purpose, the territory and the mode of operation, the headquarters, the representative representing the ordinary association, the way of acquiring and losing membership and the way of dissolving the association. An ordinary association may have a management board, a statute and an audit committee. The register of ordinary associations is kept by the district governor (starost) having jurisdiction in respect of the headquarters of the association. An ordinary association does not have a full legal personality (it has a so-called "impaired legal personality"), it can incur liabilities and benefit from various forms of financing. Ordinary associations can neither establish their branch offices nor unite to form unions.<sup>29</sup>

The initiative to establish a RWA – an ordinary association – is taken by a minimum of three natural persons, among whom there is no obligation to own a farm or to live in the countryside. These persons adopt by-laws (regulations), which are the equivalent of the statutes of an farmers' association or a registered association. The association may appoint a management board and audit bodies, the election procedures and tasks which are specified in the bylaws. The representative of an ordinary association or the management board submits in

<sup>28</sup> Associations Act of April 7, 1989, the Journal of Laws 2020, item 2261.

<sup>29</sup> K. Lipiński, K. Trudnowska, *Formalno-prawne aspekty funkcjonowania kół gospodyń wiejskich* (The Formal and Legal Aspects of RWAs Functioning), [in:] *Lokalne, regionalne i tradycyjne szansa dla Kół Gospodyń Wiejskich. Poradnik dla KGW*, Warszawa 2019, p. 80.

writing an application for entry in the register of ordinary associations to the supervising authority having jurisdiction over the headquarters of the ordinary association, currently the starost, district governor having jurisdiction over the seat of the association. The application must be accompanied by regulations, a list of the founders, the name and surname, the residence address and the PESEL [social security] number of the representative of the ordinary association or the members of the management board and the address of the registered office of the association.<sup>30</sup>

An ordinary association acting on the basis of the Association Law Act and subject to registration in the register kept by the starosts, district governors, to which the Act grants the status of an organisational unit without legal personality – in this case, when the members of such an entity apply for registration in the National RWA Register, they will create a new entity which, in its organisational form, will be a legal entity separate and independent from the ordinary association. In view of the above, there will be, de facto, two entities in legal affairs: one in the form of a legal entity, i.e. a RWA, and an ordinary association, registered in the relevant register. It should also be emphasised that this will involve meeting the obligations incumbent on these entities separately for each of them. It should be understood that the provisions of the RWA Act will be fully applicable to the association while the association will be an entity independent of ARMA. It is important that, in the process of registration of such an entity in the National RWA Register, the founding committee should participate, and the newly created association will not provide the REGON (National Business Registry Number) and NIP (Tax Identification Number), which were granted for the ordinary association.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ibidem, pp. 80-82.

<sup>31</sup> More: E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2020.

**Table 4: Similarities and differences of the legal framework of RWAs**

Registered association	Ordinary association	RWAs pursuant to the RWA Act
Number of people necessary to establish		
Min. 7	Min. 3	Min. 10
Registration		
Entry in the National Court Registry (division)	Entry in the register of ordinary associations (starost)	Entry in the National RWA Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARMA)
Obligatory authorities		
1. General meeting of members 2. Management Board 3. Internal supervisory Unit (Audit committee)	Representative representing the association or the management board	1. Meeting of members 2. Management Board
Conducting business activity		
Yes	No	Yes
Legal personality		
Yes	No	Yes

Source: The Local, Regional and Traditional Opportunities for RWAs II. Manual for the Rural Women's Associations. The Second updated Edition, Warszawa 2020, p. 101.

#### **4. The Rural Women's Association as an independent Farmers' Association**

A RWA may operate as an independent Farmers' Association on the basis of the provisions of the Act of October 8, 1982 on the social and professional organisations of farmers.<sup>32</sup> The club as an independent farmers' association has democratically elected authorities and operates on the basis of its statutes. A Rural Women's Association – A Farmers' Association is subject to registration with the National Court Register. Upon such registration, it acquires legal personality. A Rural Women's Association as a Farmers' Association may carry out business activities on the terms and conditions applicable to a Cooperative of Farmers' Association. Such an entity, as in the case of registered associations, may obtain an entry in the National Court Register of a declaratory nature and,

<sup>32</sup> The Act of November 8, 1982 on *social and professional organisations of farmers*, the Journal of Laws 2022, item 281.

within the framework of registration in the National Court Register, the entity should indicate its REGON and NIP, and persons authorised to represent it should come from the management board.<sup>33</sup>

Of course, there is no obstacle, for example, for the existing members of the association to set up an activity separate from the association, thus obtaining a legal personality separate from the RWA. In this situation, the founding committee should be involved in the process of registration with the National RWA Registry.<sup>34</sup>

Entities that were in operation before the date of the RWA Act's entry into force, but which are not granted legal personality by the regulations, but only this so-called impaired legal personality, i.e. organisational units without the legal personality, should be treated differently. For such entities, the entry into the National RWA Register is constitutive in nature and involves the creation of a new legal personality, an entity that is organisationally independent independent from the entity that was operating before the date the application for entry was submitted to the RWA Register. Therefore, it should be considered that in such cases there is a creation of a new association under the provisions of the RWA Act.<sup>35</sup>

The RWA so far operating as a separate organisational unit within a farmers' association, established on the basis of the provisions of the Act of October 8, 1982 on social and professional organisations of farmers, as a result of registration of such an entity with the NRA Register will obtain legal personality. As in the case of ordinary associations, the registration of an association in the National RWA Register, should be made by the founding committee, and the association, after obtaining the entry, should apply to the competent authorities for REGON and NIP.

The statute of the RWA – the Farmers' Association should specify:

- the name and headquarters of the club,
- the personal and territorial scope of its activities,
- objectives and tasks of the Farmers' Association and the means of achieving them,
- the scope and content of its business operations,
- the method of admission of members and loss of membership,
- the rights and obligations of members,
- the method of determining membership fees,
- the organisational structure of the association,

<sup>33</sup> K. Lipiński, K. Trudnowska, *op. cit.*, p. 82

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 82-83.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 83.



- the Association's organs, their powers, the duration of their term of office, and the procedure for the election and dismissal of such organs before the end of the term of office,
- the conditions for the adoption and validity of association body resolutions,
- the method of external representation of the association,
- the association assets and the procedure for the disposal of these assets,
- the way in which the association may incur liabilities,
- the principles of distribution of the surplus from business operations,
- the procedure for amending the statute,
- the procedure for the liquidation of the association.<sup>36</sup>

Each RWA which is a unit of a Farmers' Association in the same way as an independent Farmers' Association, is entitled to organisational, instructional, financial, business and legal assistance from farmers' associations, cooperatives of farmers' associations and farmers' unions and organisations.;

When the Act of November 9, 2018 on the Rural Women's Association entered into force, on the basis of Article 28, the legislator amended the Act on Social and Professional Organisations of Farmers by deleting the possibility of creating/establishing the Rural Women's Associations as farmers' associations. Namely, Article 3(2) and the entire Chapter 4 of the Act devoted to RWAs were repealed.<sup>37</sup> In this way it is possible for the associations to function according to the previous terms, while at the same time new Rural Women's Associations cannot be established on the basis of the provisions of the Act on social and professional organisations of farmers.<sup>38</sup>

#### Attachment 3. The Logo of the Rural Women's Associations



Source: <https://www.gov.pl/web/kobiety-gospodarne-i-wyjatkowe/logotypy>

<sup>36</sup> K. Lipiński, K. Trudnowska, op. cit., pp. 82-83.

<sup>37</sup> The Act of October 8, 1982 on *social and professional organisations of farmers*, the Journal of Laws 2022, item 281.

<sup>38</sup> *Lokalne, regionalne i tradycyjne szansą dla Kół Gospodyń Wiejskich II. Poradnik dla Kół Gospodyń Wiejskich. Wydanie drugie uaktualnione*, Warszawa 2020, pp. 98-101.

## 5. Conclusions

On the basis of the Act on the Rural Women's Associations of November 9, 2018,<sup>39</sup> a separate organisational formula was created for RWAs, which are voluntary, independent and self-governing social organisations of rural residents. Based on the previous legislation, RWAs could be established within the framework of the Farmers' Associations as their independent units, which consequently resulted in limiting activities. They could also function in the form of associations. An important statutory solution is granting legal personality to RWAs, which allows them to carry out business activities on their own account and benefit from financial support from public funds in the form of earmarked grants.<sup>40</sup>

RWAs are typically women's organisations – set up by women and bringing women together. Without the Rural Women's Associations, without farmers' associations and unions, there would be no Polish countryside. All these organisations have already become firmly established in Polish villages. They are the organisations which provide women with a space to meet together, to break away from their everyday duties, offer a certain element of emancipation, a place to develop their talents and allows them to get involved in social and public life. Members of the associations combine traditional female roles with professional work, and treat the possibility of joint action for the benefit of the village and its inhabitants as an area of social activity and an opportunity for self-fulfillment and success in a completely different role.

Analysing the range of operation of associations over the years, many conclusions can be drawn. The first associations that were formed were involved in bringing a modern approach to the village through various forms of activity. Contemporary associations concentrate their ideas on tradition in the broad sense of the word, on local and long-forgotten dishes, customs, traditions and handicrafts.

The social activity of women who are active in the Rural Women's Clubs is currently underestimated in a broader perspective. They are wrongly labelled as outdated, non-modern organisations which are not open to the younger generation and lack legitimacy in their activities.<sup>41</sup>

Through the introduction of the RWA Act of November 9, 2018, clubs have been recognised and valued by the legislature as a distinct organisation. The financial support of Rural Women's Associations from the state budget for their

<sup>39</sup> The Act of November 9, 2018 on *Rural Women's Associations* (the Journal of Laws 2023, item 1179, uniform text)

<sup>40</sup> *Prawo rolne*, ed. P. Czechowicz, Warszawa 2019, Chapter XX; *Instytucje prawa rolnego*, ed. M. Kozzycka, Warszawa 2019, pp. 423 et al.

<sup>41</sup> See: A. Lis, *op. cit.*, pp. 39-59.

statutory activities, the amount of which depends on the number of members of the association, is also extremely important. It could be an interesting project to extend the law to the area outside the village, i.e. sister urban women's organisations, also focused on working for the local community, but not using the name 'The Rural Women's Associations'.

### Abbreviations:

RHA	– Rural Housewives' Associations
RWA	– Rural Women's Association
ARMA	– Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture
NCR	– National Court Register (KRS)
SRCR	– Simplified Revenue and Cost Records
VAT	– Value Added Tax
CIT	– Corporate Income Tax
REGON	– National Business Registry Number
NIP	– Tax Identification Number
PESEL	– Personal Identification Number

### Bibliography

- Act of October 8, 1982 *on Social and Professional Organisations of farmers* (the Journal of Laws 2022, item 281).
- Act of November 9, 2018 *on the Rural Women's Associations* (consolidated text: the Journal of Laws 2023, item 1179).
- Associations Act of 7 April 1989 (the Journal of Laws 2020, item 2261).
- Barański R., *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, Warszawa 2016.
- Biejat M., Wójcikowska K., *O roli tradycji we współczesnej działalności Kół Gospodyń Wiejskich* (On the Role of Tradition in the Contemporary Activities of RWAs), „Wieś i Rolnictwo” 2015, No. 1-2.
- Działaczki społeczne, feministki, obywatelki. Samoorganizowanie się kobiet na ziemiach polskich po 1918 roku (na tle porównawczym)* (Social Activists, Feminists, Citizens. The Self-organisation of Women on the Territory of Poland After 1918 – Comparative Approach), eds. A. Janiak-Jasińska, K. Sierakowska, A. Szwarz, vol. 2. Warszawa 2009.
- Frączak P., *Historia kół gospodyń wiejskich – między emancypacją a kolonizacją wsi* (History of the Rural Housewives Associations – Between Emancipation and Colonisation of the Countryside), „Trzeci Sektor” 2021, nr 55 (03/2021).

- Grzebisz-Nowicka Z., *Działalność organizacji Kół Gospodyń Wiejskich na rzecz kobiet i ich Rodzin* (The Activities of the Rural Women's Associations for Women and Their Families), [in:] *Kobieta wiejska w Polsce: rodzina, praca, gospodarstwo*, ed. J. Sawicka, Warszawa 1995.
- Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2020.
- <https://www.arimr.gov.pl/krajowy-rejestr-kol-gospodyn-wiejskich/dokumenty-niezb-edne-do-przyznania-pomocy.html>
- Kto może założyć Koło*; <https://www.gov.pl/web/kobiety-gospodarne-i-wyjatkowe/kto-moze-zalozyc-kolo>
- Institucje prawa rolnego*, ed. M. Korzycka, Warszawa 2019.
- Iwanowski S., *Prawne formy organizowania się społeczeństwa* (The Legal Forms of Organising a Society), „Samorząd Terytorialny” 2010, No. 1-2.
- Jak prowadzić finanse Koła Gospodyń Wiejskich. Poradnik dedykowany Kołom Gospodyń Wiejskich zarejestrowanym w Krajowym Rejestrze Kół Gospodyń Wiejskich prowadzonym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* (How to Keep RWAs' Financial Records. A Manual Dedicated to RWAs Registered in the National RWA Register Kept by ARMA) (source: <https://www.gov.pl/web/kobiety-gospodarne-i-wyjatkowe>).
- Kobieta i edukacja na ziemiach polskich w XIX i XX wieku* (A Woman and Education on the Territory of Poland in 19th and 20th Cent.), eds. A. Żarnowska, A. Szwarz, vol. 2, part 2. Warszawa 1995.
- Koła Gospodyń Wiejskich* (The Rural Women's Associations), Dodatek specjalny „Tygodnika Poradnika Rolniczego” at: <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/wies-i-rodzina/poradnik-dla-kgw-dotacje-projekty-inspiracje-pobierz>
- Kozłowska B., *Kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich jako reprezentanci potrzeb, interesów zawodowych i społecznych rolników i ich rodzin* (The Farmers' Associations and the Rural Housewives' Associations as the Representatives of the Needs, Social and Professional Interests of Farmers and Their Families), [in:] *Miejsce i rola kótek rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa. Materiały konferencyjne*, Warszawa 1998.
- Koźuch B., *Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych* (The Aims and Benefits of Cooperation Between Public and Non-governmental Organisations), [in:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, eds. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013.
- Krawiec G., *Ustawa o kołach gospodyń wiejskich. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Lipiński K., Trudnowska K., *Formalno-prawne aspekty funkcjonowania kół gospodyń wiejskich* (The Formal and Legal Aspects of FWA Functioning), [in:] *Lokalne, regionalne i tradycyjne szansą dla Kół Gospodyń Wiejskich. Poradnik dla KGW*, Warszawa 2019.
- Lis A., *Prawne aspekty działalności kół gospodyń wiejskich* (The Legal Aspects of RWA Activities), „Studia Prawnicze KUL” 2023, 1.
- Lokalne, regionalne i tradycyjne szansą dla Kół Gospodyń Wiejskich II. Poradnik dla Kół Gospodyń Wiejskich*. Wydanie drugie uaktualnione, Warszawa 2020.
- Małecki P., Mazurkiewicz M., *CIT. Komentarz. Podatki i rachunkowość*, Warszawa 2020.

- Matysiak I., *Koła gospodyń wiejskich i ich funkcje w kontekście specyfiki trzeciego sektora w wybranych społecznościach wiejskich* (FWAs and Their Functions in the Context of the Third Sector in the Selected Rural Communities), [in:] *Kobiety, feminizm, demokracja*, ed. B. Budrowska, Warszawa 2009.
- Michalska S., *Tradycyjne i nowe role kobiet wiejskich* (The Traditional and New Roles of Rural Women), „Wieś i Rolnictwo” 2013, No. 2.
- Olejniczak K., *Czynniki sprzyjające przedsiębiorczości kobiet w biznesie* (Factors Supporting Female Business Entrepreneurs), „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2016, No. 22.
- Ostaszewska A., *Zaangażowanie i aktywność społeczna kobiet na przykładzie kół gospodyń wiejskich oraz grup feministycznych. Analiza przypadków* (the Commitment and Social Activity of Women on the Example of RWAs and Feminist Groups. Case Study), [in:] *Krajobraz społecznościowy – Polska 2014*, eds. G. Chimiak, K. Iwińska, Warszawa 2014.
- Podgórska-Rykała J., *Samorząd gminny jako przestrzeń realizacji zasady równości kobiet i mężczyzn* (Gmina’s Local Government as a Space for Implementing the Principle of Equality of Men and Women), „Samorząd Terytorialny” 2016, No. 9.
- Poszepczyński J., *Historia Kółek Rolniczych, Kół Gospodyń Wiejskich na ziemiach polskich: 1862-2012*.  
*Prawo rolne*, ed. P. Czechowicz, Warszawa 2019.
- Raszejska-Ossowska I., *Formalno-prawne aspekty działalności kół gospodyń wiejskich*, Warszawa 2019.
- “Rocznik Kultury Polskiej” 2022; <https://sklep.nck.pl/pl/p/Rocznik-Kultury-Polskiej-2022-do-pobrania-PDF/997>
- Rosół K., *Koła Gospodyń Wiejskich w PRL-u – modernizacja czy petryfikacja wsi?* (The Rural Housewives’ Associations in the People’s Republic of Poland – Modernisation or Petrification of the Countryside?), [in:] *Polska XX wieku w świetle badań historycznych i społecznych*, eds. J. Jędrzejewska, M. Śliwa, Lublin 2020.
- Sawicka J., *Koła gospodyń wiejskich jako społeczno-zawodowa organizacja kobiet* (RWAs as a the Social and Professional Women’s Organisation), „Wieś i Rolnictwo” 1996, No. 2.
- Sługocki J., *Podstawy prawne kulturotwórczej roli samorządu terytorialnego. Perspektywa 30 lat doświadczeń* (The Legal Grounds of the Role of the Territorial Government in Creating Culture. 30 Years of Experience), „Samorząd Terytorialny” 2020, No. 4.
- Stasiak J., *Koła Gospodyń Wiejskich – nie tylko od kuchni* (The Rural Women’s Associations – Not Only Behind the Kitchen Scene), „Wieś Mazowiecka. Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie” 2016, No. 11.
- Sto pięćdziesiąt lat Kółek Rolniczych na ziemiach polskich*, Warszawa 2012.
- Tomkiewicz E., *Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych* (The Legal Forms of Associations for Farmers and Their Role in Representing Professional Interests), [in:] *Prawo rolne*, ed. P. Czechowski, Warszawa 2019.

Urbaniak M., *Kierunki rozwoju organizacyjnego Kół Gospodyń Wiejskich*, "Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica" 1979, 43.

Wieruszewski R., *Równość kobiet i mężczyzn w Polsce Ludowej*, Poznań 1975.

Zajda K., *Władza lokalna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy – współdziałanie na rzecz rozwoju wsi. Studium przypadku gmin wiejskich powiatu radomskiego* (The Rural Gminas of the Radom Poviast. Case Study), "Samorząd Terytorialny" 2013, No. 3.

#### SUMMARY

### **The Evolution and Legacy of the Legal Aspects of the Activities of the Rural Housewives' Clubs in Poland**

The Rural Housewives' Associations are one of the oldest forms of social organisations operating in Poland. The activities of the Rural Women's Associations have become increasingly visible in the public space of the Polish countryside. This was partly due to Poland's accession to the European Union, which resulted in an appreciation of the regions, increased investment in infrastructure and an influx of funds. The Rural Housewives' Clubs until 2018 were allowed to operate on the basis of: the Act of October 8, 1982 on socio-professional organisations of farmers, within the National Union of Farmers, Farmers' Associations and Agricultural Organisations, acting as independent agricultural associations or within their structures and the Associations Act of April 7, 1989, acting as associations and as unregistered, i.e. informal groups. Law on Associations, acting as associations and as unregistered, i.e. informal, groups. As of 2018, they operate pursuant to the Act of November 9, 2018 on Rural Women's Associations, the act which defines the forms and principles of voluntary association in Rural Women's Associations, the procedure for their establishment and organisation. The Rural Women's Associations have an important function in the rural environment. Following the 2018 amendment to the law, The Rural Women's Associations have legal personality and are able to apply for grants. They support the integration of local communities, cultivate folk culture, develop rural women's entrepreneurship and undertake activities for rural communities.

**Krzysztof Marek Kiełpiński**

Stowarzyszenie Kanonistów Polskich  
(Association of Polish Canonists, Poland)  
e-mail: k.kielpinski28@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8168-2514

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.20

## **Przestępstwo wykorzystania seksualnego osób bezbronnych w Kościele katolickim. Analiza karno-kanoniczna z uwzględnieniem wybranych elementów psychologicznych**

### **ABSTRAKT**

W 2019 r. w prawie kanonicznym prawodawca umieścił termin „osoby bezradne” i uwzględnił go w systemie prawnym Kościoła katolickiego dopiero w tymże roku. Ustawodawca określił jego definicję legalną. Interesujący termin wskazuje na osobę, którym zapewniono ochronę przed przestępstwem wykorzystania seksualnego. Badania realizują podwójny cel. Celem pierwszorzędny jest pokazanie w społeczności kościelnej osób, do których odnosi się termin „osoba bezradna”. Drugorzędny celem jest ukazanie na podstawie analizy przepisów prawa kanonicznego zakresu ochrony „osób bezradnych” wobec przestępstwa wykorzystania seksualnego. Do przeprowadzenia badań wykorzystano odpowiednie metody badawcze. Należą do nich: metoda dogmatyczno-prawna, historyczna, filologiczna, porównawcza oraz metody analityczne wykorzystywane w naukach psychologicznych oraz kryminologicznych. Narracja stworzona w artykule pokazała, że do kategorii „osób bezbronnych” zalicza się różne osoby m.in. dzieci, młodzież, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety i mężczyźni uzależnionych od alkoholu lub środków psychoaktywnych, pensjonariuszy domów opieki i sanatoriów oraz ludzi, którzy nie potrafią oprzeć się agresji sprawcy. Obecne przepisy prawa kanonicznego kompleksowo chronią powyższe osoby przed przestępstwem wykorzystania seksualnego. W związku z tym ustawodawca wraz z podległymi mu organami powinni stale obserwować



zjawisko wykorzystania seksualnego i dostosowywać przepisy, aby zapewniały nadal wolność, bezpieczeństwo i ochronę osobom bezradnym oraz karały odpowiednimi sankcjami sprawców.

**The Crime of Sexual Abuse of Vulnerable Persons in the Catholic Church.  
Penal-canonical Analysis and its Selected Psychological Elements**

**ABSTRACT**

The legislator has placed the term 'helpless persons' in canon law. It was placed in the legal system of the Catholic Church only in 2019. The legislator has set out its legal definition. The term indicates persons who have been given protection from the crime of sexual abuse. The research has a dual purpose. The primary objective is to present people in the Church community to whom the term 'helpless persons' refers. The secondary objective is to show, on the basis of an analysis of canon law, the extent of protection of 'helpless persons' against the crime of sexual abuse. Appropriate research methods were used to conduct the study. These include the dogmatic-legal method, the historical method, the philological method, the comparative method and the analytical methods used in psychological and criminological sciences. The narrative created in the article showed that the category of 'vulnerable persons' includes a variety of people including children, adolescents, people with disabilities, the elderly, women and men addicted to alcohol or psychoactive drugs, residents of nursing homes and sanatoriums, and people who are unable to resist the aggression of the perpetrator. The current provisions of canon law comprehensively protect the above persons from the crime of sexual abuse. Therefore, the legislator, together with the bodies subordinate to it, should constantly observe the phenomenon of sexual exploitation and adapt the laws so that they continue to ensure the freedom, safety and protection of helpless people and punish perpetrators with appropriate criminal sanctions.

**Słowa kluczowe:** osoby bezradne, kanoniczne prawo karne, molestowanie seksualne, ochrona osób bezradnych w Kościele katolickim, prawo kanoniczne

**Key words:** helpless persons, canonical criminal law, sexual abuse, protection of helpless persons in the Catholic Church, canon law

## Wstęp

W polskim prawie karnym ustawodawca określił przepis, który chroni osoby bezradne w przestrzeni publicznej i społecznej. Sposób ich realizacji przez różne instytucje wskazuje, że osoby chronione nie muszą się obawiać działań przestępczych, które zamierzają ograniczyć ich wolność, naruszyć cześć oraz integrację psycho-seksualną<sup>1</sup>. W związku z tym warto przeanalizować inny obszar przepisów, tym razem zawartych w prawie kanonicznym, które wynikają bezpośrednio ze wspólnoty Kościoła katolickiego. Szczególna ich część, kanoniczne prawo karne stanowi system ochrony wiernych w społeczności kościelnej. Bardzo ważną częścią tego wymiaru są „osoby bezradne”. Dużym uproszczeniem i zarazem błędem jest zredukowanie ich tylko do osób niepełnosprawnych. Tym bardziej, że można je spotkać we wspólnotach parafialnych, ośrodkach terapii zajęciowej, biorą udział w różnych formach duszpasterstwa, ponadto uczestniczą w życiu sakramentalnym i liturgicznym Kościoła katolickiego. Stanowią grupę, która jest narażona na groźne przestępstwo wykorzystania seksualnego. Przeprowadzona analiza ukazuje przepisy, które mają zapewnić ochronę tego rodzaju osobom. W związku z tym analizę badawczą przeprowadzono w różnych wymiarach: historycznym, prawno-karnym i psychologicznym. Na tej podstawie będzie można prześledzić proces ochrony osób bezradnych na przestrzeni lat. Ponadto zostanie wyjaśniony termin „osoby bezradne” w kontekście przestępstwa wykorzystania seksualnego.

Argumentem przemawiającym za przeprowadzeniem rozważań w tym obszarze jest luka badawcza. Należy podkreślić, że w polskiej kanonistyce brakuje kompleksowej monografii i artykułów naukowych poświęconych temu zagadnieniu. Podobny problem występuje w piśmiennictwie międzynarodowym. W związku z tym konieczne wydaje się przeprowadzenie analizy, która pokaże skalę zagrożeń oraz zakres ochrony „osób bezradnych” w Kościele katolickim.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. 2020, poz. 1444 z, późn. zm. (dalej k.k.), art. 198: „Kto, wykorzystując bezradność innej osoby lub wynikający z upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej brak zdolności tej osoby do rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem, doprowadza ją do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”; Komenda Główna Policji, *Wykorzystanie seksualne osoby bezradnej lub niepoczytalnej art. 198. Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone z art. 198 k.k. za lata 1999–2020*, w: [https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-6/6349\\_9,Wykorzystanie-seksualne-osoby-bezradnej-lub-niepoczytalnej-art-198.html](https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-6/6349_9,Wykorzystanie-seksualne-osoby-bezradnej-lub-niepoczytalnej-art-198.html), (27.09.2022). Na podstawie opublikowanych statystyk przez Policję można zauważyć, że w latach 1999–2010 liczba postępowań wszczętych kształtowała się od 96 do 165, przy czym warto zauważyć, że liczba stwierdzonych przestępstw w tych latach kształtowała się w obszarze od 104 do 145. W latach 2010–2020 nastąpiła zmiana. Nastąpił wzrost liczby wszczętych postępowań ze 166 do 265, natomiast spadła liczba popełnianych przestępstw ze 137 do 95.

## 1. „Osoby bezradne” w przepisach prawa kościelnego w XX i XXI w.

Kościół katolicki dopiero w 1917 r. posiadał skodyfikowany zbiór przepisów prawa, który otrzymał nazwę Kodeks prawa kanonicznego. Został on ogłoszony w 1917 r. przez papieża Benedykta XV (1914–1922). Dotychczas przepisy prawa społeczności kościelnej były zawarte w dziele *Corpus Iuris Canonicum*. Tworzyły go: Dekret Gracjana, dekretały papieskie, konstytucje wydawane przez poszczególnych papieży oraz dokumenty i instrukcje kongregacji Kurii Rzymskiej. Struktura kodeksu została oparta na pięciu księgach, w sumie 2414 kanonów. Całość zredagowano w języku łacińskim<sup>2</sup>. W piątej księdze (*de delictis et poenis*) zostały zawarte przepisy kanonicznego prawa karnego<sup>3</sup>. Analiza księgi piątej wskazała, że ustawodawca nie określił terminu „osoba bezradna”. Ten termin nie występuje w żadnym kanonie. Jednak analiza niektórych przestępstw szczególnych może wskazywać, że „osobami bezradnymi” dla ustawodawcy były: płód ludzki, osoba usiłująca popełnić samobójstwo, kobieta uprowadzona w celu zawarcia małżeństwa oraz osoba wykorzystana seksualnie przez duchownego. W tym przypadku były ustanawiane surowe kary, aby zapewnić ochronę i bezpieczeństwo wskazanym osobom. W kanonie 2350 ustawodawca penalizuje każde spędzenie płodu ludzkiego<sup>4</sup>. Zdaniem Franciszka Bączkowicza spędzenie płodu jest czynnością, która może przybrać postać zabiegu, który zmierza do bezpośredniego usunięcia z łona matki płodu niedojrzałego, chorego, niedonoszonego, mającego wady lub niezdolnego do życia poza łonem matki<sup>5</sup>. Inni komentatorzy tego kanonu zauważyli, że usunięcie płodu zdolnego do życia poza łonem matki, a więc po szóstym miesiącu ciąży nie jest spędzeniem płodu, ale przyspieszeniem porodu<sup>6</sup>. Stanisław Podoleński zauważa, że wydalenie niedojrzałego płodu stanowi poronienie. Może ono nastąpić na skutek niedozwolonych zabiegów, a także z przyczyn naturalnych, czyli niezależnych od ludzkiej woli<sup>7</sup>. Ustawodawca przewidywał karę za dwojakie spędzenie płodu. Pierwszy polegał na zażyciu rozmaitych substancji roślinnych, chemicznych lub

<sup>2</sup> W. Uruszczyk, *Kodeks prawa kanonicznego z 1917 r. na tle innych kodeksów prawa w Europie od końca XVIII do początku XX wieku*, [w:] *Kodeks Pio- Benedyktyński między Tradycją a Rozwojem*, red. Z. Janczewski, J. Dohnalik, I. Kilanowski, Warszawa 2017, s. 39-41.

<sup>3</sup> *Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus, Benedicti Papae XV Auctoritate promulgatus, AAS 9/II (1917)*, s. 2-593 [dalej: CIC/1917].

<sup>4</sup> CIC/1917, kan.2350 § 1: „Procurantes abortum, matre non excepta, incurrunt, effectu secuto, in excommunicationem latae sententiae Ordinario reservatam; et si sint clerici, praeterea deponantur”.

<sup>5</sup> F. Bączkowicz, *Prawo kanoniczne. Podręcznik dla duchowieństwa*, t. 3, Opole 1958, s. 532.

<sup>6</sup> CIC/1917, kan. 1115 § 2; M. Conte de Coronata, *Institutiones iuris canonici. De delictis et poenis*, t. 4, Taurini 1955, s. 2015; G. Cocchi, *Commentarium in Codicem iuris canonici. De delictis et poenis*, t. 5, Taurinorum Augustae 1929, s. 200; E. Ragatillo, *Institutiones iuris canonici*, t. 2, Santander 1951, s. 1005.

<sup>7</sup> S. Podoleński, *O życiu nienarodzonych*, Kraków 1933, s. 8-19.

zwierzęcych, które powodowały poronienie. Drugi dotyczył zabiegów medycznych takich jak: łyżeczkowanie, wprowadzanie do macicy ciał obcych, a także takich działań jak uderzenie w brzuch, noszenie ciężarów, nadmierne uprawianie sportów, skok z wysokości. Wśród zabiegów medycznych wyróżniamy takie jak: wymóżdżanie, rozkawalenie płodu należy już zaliczyć do przestępstwa zabójstwa dziecka. Za spędzenie płodu przewidziano karę ekskomuniki, która była zastrzeżona ordynariuszowi, natomiast sprawcy będący duchownymi mogli być deponowani do stanu świeckiego. W przypadku osób usiłujących popełnić samobójstwo ustawodawca zalecał, aby nie pełnili oni żadnych funkcji w kościele. Wobec osób duchownych nakładano karę suspensy, ale nie ze względu na ciężkość czynu, ale raczej na wątpliwości, które powstały, czy jest on w stanie pełnić owocnie dalszą posługę duszpasterską. Usiłujący popełnić samobójstwo zaciągał nieprawidłowość do przyjęcia święceń, a w przypadku duchowego do ich wykonywania. Ponadto wszyscy wierni nie byli pozbawienie pogrzebu katolickiego<sup>8</sup>. Kanon 2353 miał zapewnić ochronę przed porwaniem kobiety w dwóch celach: małżeńskim oraz lubieżnym<sup>9</sup>. Mario Falco podkreślił, że małżeństwo zawarte przez uprowadzającego z uprowadzoną kobietą jest nieważne<sup>10</sup>. Wojciech Góralski zauważył, że elementem konstytutywnym uprowadzenia kobiety jest użycie przemocy fizycznej lub moralnej. Nawiązuje on w ten sposób do wypowiedzi audytora Roty Rzymskiej Petro Mattioli. W wyroku *coram Mattioli* z 9 listopada 1961 r., podkreślono, że przemoc fizyczna ma miejsce wówczas, gdy kobieta stawiająca opór zostaje siłą materialną przetransportowana z miejsca bezpiecznego na inne, pozostające we władaniu uprowadzającego mężczyzny, albo do miejsca, do którego dobrowolnie się udała i przetrzymywana siłą materialną w zamiarze małżeństwa lub czynu lubieżnego. Przemoc moralna zachodzi, gdy w drodze podstępny lub oszustwa kobieta zostaje przetransportowana z jednego miejsca na drugie, które jest we władaniu mężczyzny, albo gdy w drodze podstępny lub oszustwa jest przetrzymywana w miejscu, do którego dobrowolnie się udała, choćby przetrzymywanej pozostawiona była możliwość materialnego, czyli fizycznego odejścia<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> CIC/1917, kan. 2350 § 2: „Qui in seipsos manus intulerint, si quidem mors secuta sit, sepultura ecclesiastica priventur ad normam can. 1240, §1, n. 3; secus, arceantur ab actibus legitimis ecclesiasticis et, si sint clerici, suspendantur ad tempus ab Ordinario definiendum, et a beneficiis aut officiis curam animarum interni vel externi fori adnexam habentibus removeantur”.

<sup>9</sup> CIC/1917, kan. 2353: „Qui intuitu matrimonii vel explendae libidinis causa rapuerit mulierem nolentem vi aut dolo, vel mulierem minoris aetatis consentientem quidem, sed insciis vel contradicentibus parentibus aut tutoribus, ipso iure exclusus habeatur ab actibus legitimis ecclesiasticis et insuper aliis poenis pro gravitate culpae plectatur”.

<sup>10</sup> M. Falco, *Introduzione allo studio del Codex Iuris canonici*, Bologna 1992, s. 331.

<sup>11</sup> Decret *coram Mattioli* z dnia 9 listopada 1961, „Sacra Rota Romana Decisiones” 1961, nr 53, s. 505; W. Góralski, *Przeszkoda uprowadzenia*, [w:] *Przeszkody małżeńskie w prawie kanonicznym*, red. W. Góralski, Warszawa 2016, s. 329-330.

Sprawcą przestępstwa mógł być tylko mężczyzna, ponieważ uprowadzenie mężczyzny przez kobietę nie stanowiło przeszkody do zawarcia małżeństwa ani przestępstwa<sup>12</sup>. Powyższy wyrok stał się zachętą do dalszych działań audytorów rotalnych w ramach jurysprudencji. Na tej podstawie wymieniono elementy stanowiące treść przeszkody uprowadzenia, która miała ochronić kobietę przed zawarciem małżeństwa. Orzeczenia Roty Rzymskiej wskazywały trzy elementy, które konstytuują ową przeszkodę: musi być dokonane przez mężczyznę osobiście lub przez mandatariusza, uprowadzeniu musi towarzyszyć intencja zawarcia małżeństwa u mężczyzny, uprowadzenie musi być dokonane za pomocą przemocy, niesprawiedliwe i bez zgody kobiety z miejsca bezpiecznego do miejsca niebezpiecznego<sup>13</sup>. W przypadku zawarcia małżeństwa z przeszkodą uprowadzenia małżeństwo jest *ex lege* nieważne, natomiast sprawca z mocy prawa zostaje wykluczony ze wszystkich aktów kościelnych, ponadto w zależności od stopnia winy może otrzymać inne kary<sup>14</sup>. W przypadku popełnienia przestępstwa *de sexto* przez duchownego wobec małoletniego ustawodawca przewidywał bardzo ciężkie kary. W kanonach 2358 i 2359 § 2 został określony zakres przedmiotowy i podmiotowy czynu zabronionego<sup>15</sup>. Duchowny, który dopuścił się homoseksualizmu lub zoofilii, a także wykorzystania seksualnego z osobą poniżej 16 roku życia musiał być osądzony przez Kongregację św. Oficjum. W 1922 r. wspomniana Kongregacja wydała instrukcję specjalną *Crimen sollicitationis*. Zdaniem José Marií Yanguasa instrukcja regulowała zachowania, określone mianem – *crimen passimum*. Zaliczał on do tej kategorii m.in. homoseksualizm, *bestialitas*, wykorzystanie seksualne małoletniego przez osobę duchowną, konkubinaty duchownych oraz udzielenie rozgrzeszenia przez spowiednika współnikowi w grzechu przeciwko szóstemu przykazaniu<sup>16</sup>. Natomiast John Beal zauważył, że dzięki instrukcji biskupi zostali wyposażeni w skuteczne narzędzie do walki z przestępstwami m.in. z nakłanianiem do grzechu, homoseksualizmem duchownych, wykorzystaniem seksualnym dzieci

<sup>12</sup> F. Bączkowicz, op. cit., s. 538-539; E. Regatillo, *Derecho matrimonial eclesiastico*, Santander 1962, s. 166-167.

<sup>13</sup> W. Góralski, op. cit., s. 331.

<sup>14</sup> F. Bączkowicz, op. cit., s. 539.

<sup>15</sup> CIC/1917, kan. 2358: „Clerici in minoribus ordinibus constituti, rei alicuius delicti contra sextum decalogi praeceptum, pro gravitate culpae puniantur etiam dimissione e statu clericali, si delicti adiuncta id suadeant, praeter poenas de quibus in can. 2357, si his locus sit”; kan. 2359 § 2: „Si delictum admiserint contra sextum decalogi praeceptum cum minoribus infra aetatem sexdecim annorum, vel adulterium, stuprum, bestialitatem, sodomiam, lenocinium, incestum cum consanguineis aut affinitate in primo gradu exercuerint, suspendantur, infames declarentur, quolibet officio, beneficio, dignitate, munere, si quod habeant, priventur, et in casibus gravioribus deponantur.

<sup>16</sup> J. M. Yanguas, *De crimine pessimo et de competente S. Officii relate ad illud*, „Revista Española de Derecho Canónico” 1946, nr 2, s. 436: „Argument seems to be that it was only by taking swift, decisive and secret action to discipline offending clerics before their crimes reached the attention of the civil courts that the Church could be spared the humiliation of having priests in the public dock as sex offenders”.

i *bestialistas* oraz mieli narzędzie, aby zapewnić skuteczniejszą ochronę najbardziej potrzebującym w Kościele powszechnym i lokalnym<sup>17</sup>. Również w tych środowiskach nie występował termin „osoba bezradna”. Analizując intencję ustawodawcy można dojść do wniosku, że istniał nieformalny katalog osób bezradnych, które wymagały zapewnienia właściwej ochrony. Do tego katalogu zaliczano: małoletniego, dziecko, kobietę, płód, osoby, które usiłowały popełnić samobójstwo z przyczyn psychicznych oraz osoby wykorzystane seksualnie przez duchownych.

Powyższe rozwiązania przetrwały czas II wojny światowej oraz Soboru Watykańskiego II (1962–1965). Po zakończeniu obrad Soboru Watykańskiego II rozpoczął się okres reformy prawa kanonicznego. W ramach rewizji przepisów ścierały się ze sobą różne wizje prawa kościelnego. W kontekście przepisów kanonicznego prawa karnego chciano zdecentralizować jego charakter, zwiększyć władzę i rozeznanie biskupów lokalnych. Opinia Johna Beala pokrywa się z twierdzeniem Dariusza Borka, który wskazał, że kanoniczne prawo karne chciano zastąpić „modelem duszpasterskim”. Miało ono pełnić rolę narzędzia do wyjaśnienia zachowań, które wyrażał termin *crimen passimum*. „Model duszpasterski” miał zastąpić dotychczasową procedurę umieszczoną w zmodyfikowanej instrukcji. Centralne miejsce we wspomnianym modelu zajmowało terapeutyczne i psychologiczne rozwiązywanie problemów. W takim ujęciu biskup miał pełnić rolę lekarza niż sędziego. Miał zrobić wszystko, aby uzdrowić sprawcę czynów, niż go ukarać. W tym okresie zastąpiono normy prawne na korzyść superwizji i modeli terapeutycznych. Przyczyniło się to, do wielu negatywnych postaw. Przesłanki określone *crimen passimum* rozmyły się w przestrzeni kościelnej. Potwierdza to Dariusz Borek, który zauważył, że w latach 1962–1989 zachowania *crimen passimum* były łączone ze sprawowaniem sakramentu pokuty i pojednania oraz z pojęciem laicyzacji, który pojawiał się w większości próśb, na podstawie których udzielano dyspensy od celibatu duchownym<sup>18</sup>.

Zatrzymanie dwóch modeli „duszpasterskiego” i „terapeutycznego” nastąpiło wraz z promulgacją nowego Kodeksu prawa kanonicznego. Papież Jan Paweł II ogłosił 25 stycznia 1983 r. nowe przepisy prawa kanonicznego<sup>19</sup>. Mimo że nowy zbiór przepisów regulował wiele kwestii ważnych dla społeczności kościelnej to warto podkreślić, że nadal w przepisach prawnych brakuje terminu

<sup>17</sup> J. Beal, *The 1962 instruction Crimen sollicitationis caught red-handed or handed a red herring*, „Studia Canonica” 2007, nr 41, s. 200-202.

<sup>18</sup> D. Borek, *Sextum Decalogi preaeceptum w kanonicznym prawie karnym aktualnie obowiązującym*, Tarnów 2015, s. 13-14.

<sup>19</sup> Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus, AAS 75/II (1983), s. I-XXX, 1-324. Tekst polski: Kodeks prawa kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984 [dalej: KPK/1983].



i definicji legalnej „osoba bezradna”. Leszek Adamowicz przeanalizował Kodeks prawa kanonicznego z 1983 r. pod kątem terminologicznym. Zauważa, że wobec osób małoletnich ustawodawca stosuje osiem różnych określeń. Na szczególną uwagę zasługuje termin *infans*. Oznacza on małoletnich poniżej 7 roku życia. Przywołany zwrot został użyty jedenaście razy. Ustawodawca stosuje powyższy termin wobec dwóch kategorii osób. Pierwsza kategoria dotyczy dzieci nienarodzonych w kontekście przepisów dotyczących chrztu (*fetus abortivi*), prawa karnego (*abortum*), przepisów dotyczących udzielania święceń oraz wydalenia z instytutu zakonnego. Natomiast w drugiej kategorii zwrot *infans* został użyty przedstawiając status kanoniczno-prawny osób z upośledzeniem małoletnich i pełnoletnich, które ukończyły siódmy rok życia<sup>20</sup>.

W związku z ujawnieniem skandali wykorzystania seksualnego osób małoletnich przez duchownych w USA i Irlandii, Stolica Apostolska wydała specjalne indulty, które wyposażyły Konferencje Biskupów w odpowiednie narzędzia<sup>21</sup>. Biskupi w ramach Konferencji Episkopatu Stanów Zjednoczonych Ameryki przygotowali dokument, który zawierał normy dotyczące ochrony małoletnich wobec nadużyć seksualnych. W ramach walki z nadużyciami podniesiono wiek ofiary nadużyć, z 16 do 18 roku życia. Autorzy dokumentu podkreślili, że skarga kryminalna wygasała po upływie dziesięciu lat. Termin przedawnienia biegł od momentu, gdy ofiara przestępstwa ukończyła 18 rok życia. Ten rodzaj przestępstw był przekazany do osądzenia przez Trybunał Roty Rzymskiej. Zdaniem Bertrama Griffina, normy były nieprecyzyjne. Przykładem był brak retroaktywności przepisów. Obejmowały one jedynie sprawy, które miały nastąpić po zatwierdzeniu nowych przepisów<sup>22</sup>. Zdaniem Johna Alesandro, brak retroaktywności wynikał z zasad panujących w prawie *common law* oraz amerykańskiego rozumienia instytucji przedawnienia<sup>23</sup>. Warto zauważyć, że zmiany w przepisach dotyczyły tylko jednego przestępstwa: nadużyć seksualnych wobec nieletnich. W dokumencie nie pojawiają się regulacje prawne zapewniające ochronę „osobom bezradnym”. Ustawodawca utożsamiał małoletnich z „osobami bezradnymi”. Skala problemu wykorzystania seksualnego w całym

<sup>20</sup> KPK/1983, kan. 852 § 2; kan. 99; kan. 105; kan. 857 § 2; kan. 883; L. Adamowicz, *Status kanoniczno-prawny osoby małoletniej – zagadnienia terminologiczne*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, nr 1, s. 6: Autor wskazuje na następujące zwroty łacińskie występujące w przywołanych kanonach: „*infanti assimilatur; infantibus assimilatur, infantia egressus, infantia egressi, infantia egressum*”.

<sup>21</sup> Secretary of State, *Rescript from Audience of His Holiness 25.04.1994*, „*Ius Ecclesiae*” 1996, nr 8, s. 193.

<sup>22</sup> B. Griffin, *The Reassignment of a Cleric who has been Professionally evaluated and treated for Sexual Misconduct with Minors: Canonical Considerations*, „*The Jurist*” 1991, nr 51, s. 328-332.

<sup>23</sup> J. Alesandro, *Canonical delictis involving sexual misconduct and dismissal from the Clerical State*, „*Ius Ecclesiae*” 1996, nr 8, s. 186-187.



Kościół katolickim wymusiła na Stolicy Apostolskiej konkretne działania. 30 kwietnia 2001 r. papież Jan Paweł II ogłosił list *motu proprio Sacramentorum sanctitatis tutela*, w którym umieścił przestępstwa najcięższe – *delicta graviora*. W katalogu *delicta graviora* pojawiło się przestępstwo przeciwko obyczajom, czyli wykorzystanie seksualne małoletniego przez osobę duchowną. Na tej podstawie zapewniono ochronę małoletnim do 18 roku życia, a nie jak określał dotychczas kanon 1395 § 2 do 16 roku życia. Ochroną zostały objęte osoby małoletnie jako takie. Mimo to dokument wymagał wielu uzupełnień. Penalizowano zachowania molestowania bezpośredniego. W przypadku molestowania pośredniego karano tylko za niektóre zachowania: rozbieranie się przed małoletnim, inne czynności seksualne, w których nie dochodziło do bezpośredniego kontaktu z nieletnim, a także pokazywanie materiałów pornograficznych. Podobnie jak we wcześniejszych dokumentach nie występował termin „osoba bezradna”<sup>24</sup>.

W 2010 r. papież Benedykt XVI (2005–2013) dokonał nowelizacji przepisów regulujących kwestię przestępstw najcięższych – *delicta graviora*. Dzięki nowelizacji rozszerzono kompetencje Kongregacji Nauki Wiary, co potwierdza wielką troskę Kościoła o osoby najsłabsze. Interesująca nas kwestia, ochrona osób bezradnych została wyrażona w różnych dokumentach. Analizując zmiany dokonane przez papieża Benedykta XVI, Dariusz Borek zauważył, że widoczna jest troska Kościoła o ochronę osób małoletnich i osób z nimi zrównanych (osób bezradnych). Ma ona na celu zapewnić im bezpieczeństwo przed wykorzystaniem seksualnym, lub zachowaniami lubieżnymi, które bezpośrednio prowadzą do naruszenia integracji fizycznej, psychicznej oraz moralnej w sferze seksualnej<sup>25</sup>. Zmiany, były również widoczne w przepisach prawa formalnego. Uległo wydłużeniu przedawnienie *actio criminalis* do 20 lat, z zachowaniem prawa Kongregacji Nauki Wiary do uchylenia tego terminu, a także sankcja karna została rozszerzona i przewidywała różnego typu kary za tego typu przestępstwo<sup>26</sup>. W tekście łacińskim po raz pierwszy pojawiło się sformułowanie *imperfecto rationis usu habitu pollet*, które odnosiło się do osób bezradnych. W związku z tym warto wskazać na dwie kluczowe kwestie. Po pierwsze, nie wymaga się, aby osoba będąca ofiarą molestowania seksualnego była całkowicie pozbawiona używania rozumu. Wystarczy, aby ofiarę cechowały normalne procesy intelektualne i wolitywne, które częściowo są naruszone. Wspomniany

<sup>24</sup> G. Núñez, *La competencia penal de la Congregación para la Doctrina de la Fe. Comentario al motu proprio Sacramentorum Sanctitatis Tutela*, „Ius Canonicum” 2003, nr 53, s. 380-381; V. de Paolis, *Normae de gravioribus delictis riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede*, „Periodica” 2002, nr 91, s. 308-309.

<sup>25</sup> D. Borek, *Delicta graviora contra mores w normach De delictis reservatis z 2010 roku*, „Prawo Kanoniczne” 2014, nr 2, s. 54.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 55.

zwrot *imperfecto rationis usu habitu pollet* wyraźnie wskazuje, że nie chodzi o całkowity brak używania rozumu. Druga kwestia dotyczy stanu niepełnego używania rozumu. Nie może on być przejściowy, ale powinien charakteryzować się trwałością. Trwałość tego stanu nie zaburzałą tzw. *lucida intervalla*. Zdaniem Dariusza Borka przyczyn trwałości należy upatrywać w chorobach psychicznych, chronicznym picciu alkoholu, zażywaniu narkotyków, demencji starczej, udarze, które mogą wywołać stan trwałości, a który bezpośrednio prowadzi do niepełnego używania rozumu<sup>27</sup>. Myśl Borka znalazła potwierdzenie u Claudio Papale, który zauważył, że osoby bezradne tzw. *vulnerabili*, czyli osoby szczególnie podatne na zranienie lub pozostające w stosunku zależności od innych podlegają ochronie. Zdaniem włoskiego autora, należy zbadać czy u tego typu ofiar molestowania seksualnego w chwili dokonywania przestępstwa występowała wspomniana trwałość, która decyduje o niepełnym używaniu rozumu, jeżeli nie występowała należałoby zastosować ogólne przepisy kanonicznego prawa karnego materialnego i procesowego, z uwzględnieniem kanonu 1326 § 1 n. 2<sup>28</sup>. Podsumowując ten wątek należy odnieść się do opinii José Pascuala Bernala, który przypomina, że molestowanie seksualne jest ciężkim naruszeniem prawa, przybiera szczególnie szkodliwą formę, gdy zostaje naruszona intymność osoby, która nie posiada wolności wyrażenia prawnej i pełnej zgody. Z tego powodu osoby nieletnie lub ci, którzy w sensie psychicznym zachowują się jak nieletnie i bezbronni ponoszą największy uszczerbek na zdrowiu psychicznym<sup>29</sup>. Powracając do głównego wątku badań należy podkreślić, że w znowelizowanym dokumencie papieża Benedykta XVI również nie występował termin „osoby bezradne”.

Widoczną zmianę w ustawodawstwie kanonicznym przeprowadził papież Franciszek (2013-). 9 maja 2019 r. opublikował on list apostolski motu proprio *Vos estis lux mundi*. Treść listu składała się z dwóch części: teologicznej i prawnej. W części prawnej został umieszczony termin „osoba bezradna” oraz jego definicja legalna. Osoba bezradna (*persona vulnerabile*) jest to każda osoba chora z ułomnościami fizycznymi lub umysłowymi albo pozbawiona wolności osobistej, która faktycznie, nawet sporadycznie, ogranicza jej zdolność rozumienia lub chcenia, czy też w inny sposób przeciwstawienia się agresji<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> D. Borek, *Sextum Decalogi preaeceptum...*, s. 114.

<sup>28</sup> C. Papale, *I delitti contro la morale, w: I delitti riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede*, a cura di A. D'Auria, C. Papale, Città del Vaticano 2014, s. 31-32.

<sup>29</sup> J.P. Bernal, *Cuestiones canónicas sobre los delitos más graves contra el sexto mandamiento del Decálogo*, „Ius Canonicum” 2014, nr 54, s. 173-174.

<sup>30</sup> Franciszek, *List apostolski motu proprio Vos estis lux mundi*, 9.05.2019, [w:] *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich. Aspekt prawny. Dokumenty i komentarze*, red. P. Studnicki, M. Dalgiewicz, Ząbki 2020, s. 48.

Na taki kształt definicji legalnej miały wpływ wspomniany już dokument papieża Benedykta XVI oraz list apostolski motu proprio papieża Franciszka *Come una madre amorevole*<sup>31</sup>. Zdaniem Dariusza Mazurkiewicza w przywołanym liście *Come una madre amorevole* prawodawca użył zwrotu „najbardziej narażeni dorośli” lub inne tłumaczenie na język polski „bezbronni dorośli” (*adulti vulnerabili*). Ustawodawca miał na celu zapewnić kompleksowy wymiar ochrony. Mazurkiewicz podkreśla, że przedmiotem ochrony są osoby kalekie, które z ułomnościami fizycznymi nie są w stanie obronić się przed napastnikiem, a także osoby uwięzione, przebywające w ośrodkach, osoby uzależnione, a także tylko czasowo i okazjonalnie i to nawet z własnej winy znajdującej się pod wpływem środków psychoaktywnych. W jego opinii definicja legalna rozszerza katalog osób bezradnych<sup>32</sup>. Zdaniem Piotra Wojnicza tak sformułowana definicja legalna „osoby bezradnej” miała zobligować duchownych do powiadamiania władze kościelne i państwowe o przypadkach molestowania seksualnego<sup>33</sup>. Zreagowany termin „osoby bezradnej” został umieszczony w kolejnych dokumentach wydanych przez Kongregację Nauki Wiary m.in. *Vademecum* dotyczące wybranych kwestii proceduralnych w zakresie postępowania w przypadku nadużyć seksualnych popełnianych przez duchownych wobec małoletnich (wersja 1.0), (wersja 2.0.)<sup>34</sup>. Ponadto wszystkie Konferencje Biskupów (m.in. Konferencja Episkopatu Polski) musiały uwzględnić w swoich wytycznych definicję legalną „osoby bezradnej”<sup>35</sup>. 8 grudnia 2021 r. prawodawca znowelizował kanoniczne prawo karne. W nowej strukturze kanonicznego prawa karnego przestępstwo molestowania seksualnego małoletniego i „osoby bezradnej” umieszczono w kanonie 1398 § 1, 1° „Qui delictum commit contra sextum Decalogi praeceptum cum minore vel cum persona quae habitualiter usum imperfectum rationis

<sup>31</sup> Franciszek, *List apostolski motu proprio Come una madre amorevole*, 4.06.2016, [w:] *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich...*, s. 43.

<sup>32</sup> D. Mazurkiewicz, *Normae substantiales w liście apostolskim papieża Franciszka Vos estis lux mundi w świetle wcześniejszego prawodawstwa powszechnego i polskiego prawa partykularnego*, „Studia Kozalińsko-Koło-brzeskie” 2021, nr 28, s. 469.

<sup>33</sup> P. Wojnicz, *Penalizacja czynów seksualnych wobec małoletnich-rozważania na tle prawa kanonicznego i polskiego prawa karnego*, „Civitas et Lex” 2020, nr 2, s. 59-60.

<sup>34</sup> Kongregacja Nauki Wiary, *Vademecum dotyczące wybranych kwestii proceduralnych w zakresie postępowania w przypadku nadużyć seksualnych przez duchownych wobec małoletnich* (wersja 1.0), [w:] *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich...*, s. 59-103; Kongregacja Nauki Wiary, *Vademecum dotyczące wybranych kwestii proceduralnych w zakresie postępowania w przypadku nadużyć seksualnych przez duchownych wobec małoletnich* (wersja 2.0) w: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/ddf/rc\\_ddf\\_doc\\_20220605\\_vademecum-casi-abuso-2.0\\_pl.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/ddf/rc_ddf_doc_20220605_vademecum-casi-abuso-2.0_pl.html), (20.10.2022).

<sup>35</sup> Konferencja Episkopatu Polski, *Wytyczne dotyczące wstępnego dochodzenia kanonicznego w przypadku oskarżeńb duchownych o czyny przeciwko szóstemu przykazaniu Dekalogu z osobą niepełnoletnią poniżej osiemnastego roku życia*, [w:] *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich...*, s. 105.

habet vel cui ius parem tutelam agnoscit”<sup>36</sup>. Konstrukcja kanonu nawiązuje do sformułowania „imperfecto rationis usu habitu pollet” mimo to przepis prawny nie zawęża ochrony wyłącznie do jednej kategorii osób w kanonicznym prawie karnym, ale zapewnia kompleksową ochronę różnym osobom, które mają trwałą niepełną możliwość używania rozumu. Śledząc historię przepisów prawa kanonicznego można zauważyć zmiany, które dokonały się w XX i XXI w. Prawodawca starał się zapewnić ochronę różnym kategoriom osób. Wraz z ujawnianiem skandali pedofilskich w Kościele katolickim zapewniał on ochronę małoletnim, ponieważ większość zgłoszeń dotyczyła tego typu przypadków. W momencie, gdy proceder molestowania dotknął pozostałe osoby, reakcją prawodawcy można było dostrzec w zmianie przepisów. Relatywnie późno została ukształtowana definicja legalna „osoby bezradnej”. Wcześniejsze umieszczenie tego pojęcia w przestrzeni prawnej umożliwiłoby wyjaśnienie wielu spraw w związku z pojawiającymi się doniesieniami o wykorzystaniu seksualnym osób niepełnosprawnych, starszych, chorych psychicznie lub pod wpływem środków psychoaktywnych. W dalszej części badań zostanie przedstawiona analiza dwóch kluczowych wymiarów związanych z podmiotami i działaniem, które prowadzą do przestępstwa wykorzystania seksualnego.

## 2. *Delictum propria* – przestępstwo popełnione przez określoną grupę osób

Przestępstwo wykorzystania seksualnego wskazuje na dwa rodzaje podmiotów. Podmiot aktywny, czyli sprawczy oraz podmiot bierny, czyli ofiara przestępstwa. W związku z tym warto szczegółowo przedstawić powyższe kategorie oraz to, kto się pod nimi ukrywa. Rozpoczynając narrację w tym obszarze należy wyjaśnić termin *delicta propria*. Tłumaczy się go jako przestępstwo własne, popełniane przez jedną kategorię osób – w tym przypadku chodzi o osoby duchowne. Łacińskie sformułowanie związało się z *delictum contra mores* w systemie prawa kanonicznego, ponieważ ustawodawca penalizował działanie seksualne osób duchownych wobec małoletnich, a także wobec osób z nimi zrównanych. Obowiązujące przepisy zawarte w kanonicznym prawie karnym rozszerzyły zakres podmiotów aktywnych również na osoby życia konsekrowanego oraz wiernych świeckich.

<sup>36</sup> Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus, AAS 75/II (1983), s. I-XXX, s. 1-324. Tekst polski: Kodeks prawa kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Warszawa 2021, [dalej: KPK]. KPK, kan. 1398 § 1, 1: „który popełnił przestępstwo przeciwko szóstemu przykazaniu Dekalogu z małoletnim lub z osobą, która na stałe używa rozumu tylko w ograniczonym zakresie, lub z osobą, której prawo przyznaje taką samą ochronę”.

## 2.1. Podmiot aktywny – sprawca przestępstwa

Ustawodawca w prawie kanonicznym zdefiniował termin „osoby duchowne”. Wpływ na to miały zmiany przeprowadzone przez papieża Pawła VI, który zreformował katalog osób duchownych<sup>37</sup>. Analiza dwóch kanonów 1009 § 1 i 266 wskaże, kogo należy rozumieć pod zwrotem „osoby duchowne”. Kanon 1009 § 1 określił, że święceniami są biskupstwo, prezbiterat i diakonat<sup>38</sup>. Norma bezpośrednio nawiązuje do dokumentu papieża Pawła VI. Natomiast kanon 266 § 1 przypomina, że przez przyjęcie święceń diakonatu mężczyzna staje się osobą duchowną oraz zostaje inkardynowany do Kościoła partykularnego lub prałatury personalnej, dla których posługi został promowany<sup>39</sup>. W przepisach z 30 kwietnia 2001 r. podmiotem aktywnym mogły być tylko osoby duchowne. Dariusz Borek zaznaczył, że pod tym pojęciem nie kryją się osoby życia konsekrowanego, które nie przyjęły święceń oraz wierni świeccy<sup>40</sup>. W tym okresie, gdy sprawca przestępstwa był osobą konsekrowaną bez święceń lub świecką przepisy określone w dniu 30 kwietnia 2001 r. nie miały zastosowania. Wskazywał na to kanon 18, który przypominał, że ustawy karne należy interpretować w sposób ścisły<sup>41</sup>. Nie znaczyło to, że tego typu osoby nie mogły być pociągnięte do odpowiedzialności karnej. W przypadku osób konsekrowanych na tego typu odpowiedzialność wskazywały kanony 695, 729 oraz 746<sup>42</sup>. Wspomniane przepisy zostały znowelizowane w 2010 r. Dyspozycja

37 Paulus VI, *Littere apostolicae motu proprio Ministeria quaedam*, 15.08.1972, AAS 64 (1972), s. 529-534. Tekst polski: Paweł VI, *List apostolski motu proprio Ministeria quaedam* wprowadzający nową dyscyplinę w odniesieniu do tonsury, święceń niższych i subdiakonatu w Kościele łacińskim, [w:] *Posoborowe prawodawstwo kościelne, dokumenty prawno-liturgiczne*, zebrał i przeł. E. Szafrowski, t. 5, z. 2, Warszawa 1974, s. 7-19.

38 KPK, kan. 1009 § 1.

39 KPK, kan. 266 § 1.

40 KPK, kan. 207; D. Borek, *Sextum Decalogi preaeceptum...*, s. 95.

41 KPK, kan. 18.

42 KPK, kan. 695: „§ 1. Członek powinien być wydalony z powodu przestępstw, o których w kan. 1397, 1398 i 1395, chyba że w wypadku przestępstw, o których w kan. 1395, § 2-3 i 1398 § 1 przełożony uważa, iż wydalenie nie jest bezwzględnie konieczne, ponieważ i w inny sposób można zaradzić poprawie życia członka oraz wyrównaniu naruszonej sprawiedliwości i naprawieniu zgorszenia. § 2. W tych przypadkach wyższy przełożony, zebrawszy dowody co do faktu i pocztytalności, winien zakomunikować wydalonemu członkowi oskarżenie i dowody, dając mu możliwość obrony. Wszystkie akta podpisane przez przełożonego wyższego i notariusza, wraz z odpowiedziami członka sporządzonymi na piśmie i podpisanymi przez niego samego należy przesłać do najwyższego przełożonego”; kan. 729 „Wydalenie członka z instytutu dokonuje się zgodnie z postanowieniami przepisów kan. 694 i 695. Konstytucje powinny określić inne przyczyny wydalenia, byleby były proporcjonalnie ważne, zewnętrzne, pocztytalne i prawnie udowodnione. Należy zachować sposób postępowania przepisany w kan. 697-700. Do wydalonego ma zastosowanie przepis kan. 701”; kan. 746: „Przy wydalaniu członka definitywnie włączonego należy zachować przepisy kan. 694-704, z odpowiednimi modyfikacjami”.

zawarta w dokumencie papieża Benedykta XVI przypomina, że sprawcą mogą być tylko osoby duchowne, które przyjęły święcenia diakonatu, prezbiteratu lub episkopatu. Prawodawca nie rozszerzył zakresu na pozostałe osoby. Kolejne nowelizacje przepisów w tym obszarze wskazują tylko na osoby duchowne. W nowej strukturze kanonicznego prawa karnego prawodawca w kanonie 1398 § 2 rozszerzył katalog podmiotów aktywnych na osoby konsekrowane bez święceń oraz wiernych świeckich<sup>43</sup>.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia warto je rozszerzyć o informacje z zakresu psychologii, psychiatrii i kryminologii. Korzystając z tego typu wiedzy można wyróżnić kategorie sprawców, którzy wykorzystują seksualnie osoby pod kątem swoich preferencji seksualnych. Nawiązując do wspomnianych nauk można wyróżnić dwie kategorie sprawców czynów seksualnych. Pierwsza kategoria to sprawcy preferencyjni. Są to osoby, które mają zaburzenia preferencji seksualnych. Satysfakcję i podniecenie odczuwają jedynie w kontakcie z dzieckiem. Zdaniem Estery Twardowskiej-Szostak tego typu osoby do aktywności seksualnej wybierają tylko dzieci<sup>44</sup>. W tej kategorii można wyróżnić trzy podtypy. Do pierwszego należy zaliczyć sprawców uwodzących. Charakterystyczne jest dla tego typu osób, że posiadają bardzo szybką łatwość nawiązywania kontaktu z dziećmi. Podejmują działania, które mają w ostatecznym rozrachunku wzbudzić zaufanie, sympatie oraz zbudować więzi z dzieckiem. Ofiary takich osób to dzieci, które są samotne z powodów rodzinnych lub braku relacji z rówieśnikami. Sprawca uwodzi dziecko okazując mu zainteresowanie, troskę, a przede wszystkim ofiarując swoją przyjaźń. Po pewnym czasie dochodzi do wykorzystania seksualnego. Zazwyczaj, ze względu na dobre relacje z ofiarą sprawca nie zostaje ujawniony. Drugi podtyp w tej kategorii to osoby introwertyczne. Sprawcy zaliczeni do tego obszaru nie potrafią nawiązać kontaktu z dzieckiem. Można ich opisać jako osoby zamknięte z deficytami umiejętności komunikacyjnych. Tego typu sprawcy na ofiary wybierają bardzo małe dzieci lub osoby niepełnosprawne intelektualnie. Wybór takich osób wynika z tego, że sprawca może je łatwo zastraszyć lub skłonić do zachowania milczenia. Ostatnim podtypem są sprawcy sadyści. Warto podkreślić, że są to osoby bardzo brutalne, ponieważ sprawcy czerpią satysfakcję seksualną, wtedy gdy posiadają całkowitą kontrolę nad ofiarami. Najczęściej wybierają osoby niepełnosprawne intelektualnie. Wobec nich stosują przemoc fizyczną, ponieważ zadawanie im bólu oraz cierpienia prowadzi do upokorzenia ofiary, które przekłada się na odczuwanie podniecenia u sprawcy wykorzystania seksualnego.

43 KPK, kan. 1398 § 2.

44 E. Twardowska-Staszek, *Sprawcy wykorzystania seksualnego dzieci z niepełnosprawnością intelektualną*, [w:] *Niedostępne. Niegodne. Niedyskretne. Jak chronić dzieci i dorosłych z niepełnosprawnością intelektualną przed przemocą seksualną*, red. M. Babik, E. Twardowska-Staszek, K. Besiekierska, Kraków 2022, s. 28-29.



Druga grupa sprawców to sprawcy zastępczy, którzy w normalnych okolicznościach preferują aktywności seksualne z osobami dorosłymi. Niestety, z różnych powodów przeważnie problemów osobowościowych i interpersonalnych wybierają dzieci, ponieważ są dyskretne i dostępne. W tej kategorii można wyróżnić aż pięć podtypów. Pierwszy z nich to sprawcy nieprzystosowani. Wśród nich występują zmiany w układzie nerwowym w połączeniu z psychozą, zaburzeniem osobowości i otępieniem starczym. Mają one problemy z prawidłowym funkcjonowaniem emocjonalnym i społecznym. U takich osób potrzeby seksualne są niezaspokojone. W tym celu wybierają dzieci, ponieważ w ich ocenie są dostępne i niezagrażające. Kontakt seksualny z dziećmi nie jest satysfakcjonujący oraz nacechowany podwyższonym poziomem frustracji. Niekiedy dochodzi do przemocy fizycznej i seksualnej. Drugi podtyp to sprawcy zahamowani. Posiadają niską samoocenę, słabe kompetencje komunikacyjne i społeczne. Wykorzystują dzieci, ponieważ nie potrafią zbudować relacji seksualnej z dorosłymi osobami. Dzieci są dla nich substytutami dorosłych partnerów seksualnych. Trzeci typ sprawcy to regresyjno-frustracyjni. Sprawcy przeważnie dobrze radzą sobie w życiu. Nie mają problemów z nawiązywaniem kontaktów społecznych. Sprawcy żyją w rodzinach mają męża/żonę lub partnera życiowego. To do tego typu zalicza się również osoby duchowne. Niekiedy wydarzenia i okoliczności życiowe przyczyniły się do wykorzystania seksualnego dzieci. Wśród tych przyczyn jest uzależnienie od alkoholu lub środków psychoaktywnych, konflikt z bliską osobą, lub z przełożonym. Najczęściej powodem do zachowań przestępczych są frustracje z niezaspokojoną sferą seksualną. Sprawcy przeważnie wybierają dzieci dojrzewające, traktując je już jako dorosłych partnerów. Czwarty typ dotyczy sprawców moralnie nieodróżniających. Sprawcy najczęściej wykorzystują swoje dzieci lub dzieci znajomych. Posługują się utartym schematem nawiązywania kontaktów z innymi ludźmi. Najczęściej polega to na wykorzystaniu. Gdy nadarza się chwila nie wahają się tego zrobić. Ostatni typ dotyczy sprawców seksualnie nieodróżniających. Sprawcy przeważnie szukają wrażeń seksualnych. Sięgając po dzieci, traktują to jako kolejne i nowe doświadczenie seksualne. Według Giovanniego Cucciego oraz Hansa Zollnera sprawcami wykorzystania seksualnego dzieci są przeważnie mężczyźni, zdarzają się również kobiety, które nie potrafią nawiązać relacji z dorosłymi mężczyznami, więc wykorzystują dorastające dzieci<sup>45</sup>. W przypadku wykorzystywania

<sup>45</sup> G. Cucci, H. Zollner, *Kościół a pedofilia*, Kraków 2011, s. 21-22: „Według danych Censis we Włoszech większość nadużyć seksualnych 84-90% dokonuje się w rodzinie. Wniosek, że czynność ta ma charakter kazirodczy. Inny element tych badań pokazywał, że wymienionych przypadków nadużyć to osoby małoletnie 30%; 30% to efebofilia, a pozostałe 40% to ofiary, które są pełnoletni”; A. Oliverio Ferraris, B. Graziosi, *Pedofilia. Per saperne di più*, Roma-Bari, 2004, s. 39-42. Dane zostały wykorzystane podczas kongresu Pedofilia e Internet: vecchie ossessioni e nuove crociate zorganizowanego przez partię Radykałów 27 października 1998 r.



seksualnego młodszych dzieci kobiety usprawiedliwiają ten fakt, realizacją swoich matczynych uczuć oraz obowiązków<sup>46</sup>. Warto w tym miejscu przywołać opinię Charlesa Scicluny, który w latach 2001–2010 pełnił rolę promotora sprawiedliwości w Kongregacji Nauki Wiary. W latach 2001–2010 zostało zgłoszonych 3000 przypadków wykorzystania seksualnego przez osoby duchowne z ostatnich 50 lat w XX w. Zdaniem Scicluny 60% zgłoszeń dotyczyło aktów efebofilii homoseksualnej, czyli wynikają z pociągu seksualnego do nastolatków tej samej płci, kolejne 30% to stosunki heteroseksualne, a 10% to akty pedofilskie, które wynikają z pociągu seksualnego do dzieci, które nie osiągnęły dojrzałości płciowej<sup>47</sup>. Sposób podziału prawo kościelne zapożyczyło od czeskiego naukowca Kurta Freunda, który wraz z grupą badaczy Hallem Scherem, Samem Chanem oraz Markem Ben-Aronem z Instytutu Psychiatrii oraz Wydziału Psychiatrii w Toronto stworzyli pojęcie „efebofilia” oraz „hebefilia” do wyrażenia specyficznego pociągu seksualnego ku nastolatkom, odpowiednio do chłopców albo do dziewcząt<sup>48</sup>. Rachel Langevin z Wydziału Psychologii na Uniwersytecie w Montrealu przeprowadziła badania na 36 księżach, wykorzystujących dzieci, z których 69% to księża posługujący w Kościele katolickim. Badanie pokazało, że w większości ofiarami były dzieci płci męskiej – 83%, jedynie 14% stanowiły dziewczynki, a 3% były to dzieci obu płci. Ofiary nadużyć seksualnych miały poniżej 14 lat, stanowiło to 48% przypadków wykorzystania seksualnego w danej grupie badawczej<sup>49</sup>. Podsumowując badania warto wskazać na sześć cech, które stanowią wspólny mianownik dla podmiotu aktywnego w przestępstwie wykorzystania seksualnego. Są to niepewność w orientacji seksualnej, zachowania i zainteresowania typu infantylnego, słabe relacje z rówieśnikami, jednostronny rozwój w sferze seksualnej, doświadczenie przemocy i złych doświadczeń seksualnych oraz osobowość pasywna, introwertyczna, zależna i konformistyczna<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> E. Twardowska-Staszek, op. cit., s. 33.

<sup>47</sup> G. Cardinale, *Chiesa rigorosa sulla pedofilia intervista a mons. Charles Scicluna*, „Avvenire” 2010, nr 5, s. 3. „Większość sygnalizowanych przypadków wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych z lat 2003-2004. Było to 80% wszystkich zgłoszeń. W 2009 r. udział zgłoszeń ze Stanów Zjednoczonych ustabilizował się na poziomie 25%, czyli 223 zgłoszenia, który wystąpiły na całym świecie. W latach 2007–2009 średnia rocznych zgłaszanych przypadków do Kongregacji wynosiła 250. Wiele krajów sygnalizuje jeden lub dwa przypadki. Należy pamiętać, że liczba wszystkich księży diecezjalnych i zakonnych w tym okresie wynosiła 400 000.

<sup>48</sup> K. Freund, H. Scher, S. Chan, M. Ben-Aron, *Experimental analysis of pedophilia*, „Behaviour Research and Therapy” 1982, nr 20, s. 105-112.

<sup>49</sup> R. Langevin, *Who engages in sexual Behaviour with Children? Are Clergy who commit sexual offences different from other sex offenders*, w: *Sexual abuse in the Catholic Church. Scientific and legal perspectives*, red. K. Hanson, F. Pfäfflin, M. Lütz, Città del Vaticana 2004, s. 24-50.

<sup>50</sup> G. Cucci, H. Zollner, op. cit., s. 30-36.

## 2.2. Podmiot pasywny – ofiary wykorzystania seksualnego

Osoba małoletnia, dziecko, nastolatek, a także „osoby bezradne” w obowiązujących przepisach prawa kanonicznego są określone jako podmioty pasywne. Wynika to z tego, że czynność wykorzystania seksualnego dotyka ich bezpośrednio lub pośrednio. Dzięki lubieżnemu zachowaniu sprawcy w ofierze ulega zniszczeniu psychika, integracja psycho-seksualna, więzi z innymi ludźmi. Ponadto takie osoby, tracą sens poczucia własnej wartości. Ochrona tych osób na przestrzeni wielu lat była różna. Analiza dokumentu z 1922 r. *Crimen sollicitationis* pokazała, że osoby dotknięte przestępstwami *crimen passimum* były chronione przez prawodawcę kościelnego. We wspomnianym dokumencie została zawarta specjalna procedura oparta na metodzie „pośredniego osiągnięcia pewności moralnej”. Celem tej procedury było podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie winy lub niewinności oskarżonego o przestępstwa *delicta graviora*. Metoda zakładała kilka etapów. Pierwszy z nich badał wiarygodność osoby oskarżającej duchownego, następnie analizowano sposób i styl życia podejrzanego, w końcu oceniano postępowanie podejrzanego. Oskarżenie o możliwość popełnienia przestępstw *delicta graviora* było uważane za jedno z najcięższych, którego można dopuścić się w Kościele katolickim. Procedura miała zagwarantować podejrzanemu ochronę przed fałszywym oskarżeniem. Osoby realizujące poszczególne elementy procedury musiały zachować ścisłą dyskrecję. Postawa ścisłej dyskrecji miała na celu ochronę nie tylko podejrzanego, ale wszystkich zainteresowanych osób przed niewłaściwym rozgłosem. Należało ją zachować do momentu rozstrzygnięcia dokonanego przez trybunał kościelny<sup>51</sup>. Czas *Vaticanum II* oraz okres do wydania nowego Kodeksu prawa kanonicznego z 1983 r. niestety, nie zapewniały właściwej ochrony pokrzywdzonym ze względu na praktykowanie „modelu duszpasterskiego” oraz psychologicznego. Przywołane modele zostały omówione w pierwszej części artykułu. Nowy Kodeks prawa kanonicznego z 1983 r. zapewniał ochronę osobom małoletnim, takim jak dzieci i nastolatki. Potwierdza to kanon 1395 § 2, który otrzymał następujące brzmienie: „Clericus qui altier contra sextum Decalogi preceptum delinquerit, si quidem delictum vi vel minis vel publice vel cum minre infra aetatem sedicem annorum patratum sint, iustis poenis puniatur, non exclusa, si causus ferat, dimissione e statu clericali”<sup>52</sup>. Przywołany

<sup>51</sup> D. Borek, *Sextum decalogi praeceptum...*, s. 13; K.M. Kiełpiński, *List apostolski motu proprio papieża Franciszka Vos estis lux mundi nowelizacją kanonicznego prawa karnego i skuteczną ochroną małoletnich*, „*Studia Iuridica Thoruniensia*” 2019, nr 25, s. 121-122.

<sup>52</sup> KPK/1983, kan. 1395 § 2: „Duchowny, który w inny sposób wykroczył przeciwko szóstemu przykazaniu Dekalogu, jeśli jest to połączone z użyciem przymusu lub gróźb, albo publicznie lub z osobą małoletnią poniżej szesnastu lat, powinien być ukarany sprawiedliwymi karami, nie wyłączając w razie potrzeby wydalenia ze stanu duchownego”.

kanon wynika pośrednio z kanonu 2359 § 1 z Kodeksu prawa kanonicznego z 1917 r. Kluczowym terminem zawartym w kanonie 1395 § 2 jest *delinquere*, który wskazuje na czynność przestępczą, a nie na jakiegokolwiek wykroczenia lub moralne złamanie przykazań Dekalogu. Odnosi się do zachowań seksualnych przeciwko szóstemu przykazaniu Dekalogu, o którym jest mowa w kanonie. Ustawodawca nie podaje przyczyn, dlaczego ustanowił granicę ochrony poniżej 16 roku życia. Zdaniem Dariusza Borka odpowiedzi na tego typu wątpliwość należy poszukiwać w krajowych kodeksach karnych. Dla przykładu, w polskim kodeksie karnym przestępstwo stanowi czynność seksualna z osobą małoletnią poniżej 15 roku życia<sup>53</sup>. Rozmiar zjawiska wykorzystania seksualnego wymusił na prawodawcy podwyższenie wieku ochrony osób małoletnich. We wspomnianym już dokumencie z 30 kwietnia 2001 r. wiek został podniesiony do 18 roku życia. Przepisy chronią dzieci, nastolatków, które nie ukończyły 18 roku życia. Warto podkreślić, że zakres ochrony ma charakter absolutny. Nieistotna jest postawa osoby małoletniej. Bez znaczenia w takim przypadku jest to, czy ofiara dobrowolnie i spontanicznie zgodziła się na dany czyn o treści seksualnej, czy go sprowokowała lub gdy odbywał się wbrew jej woli. Bez różnicy pozostaje również płeć ofiary. Rekapitułując ten wątek należy odnieść się do badań przeprowadzonych przez Davida Albornosa, który zauważył, że zakres ochrony małoletnich dzięki podniesionemu wiekowi do 18 roku życia stał się bardziej kompleksowy. Ponadto dodał, że do zaistnienia przestępstwa bez znaczenia będzie to czy jednorazowy czyn, czy stały, a także czy dojdzie do kontaktu fizycznego sprawcy z ofiarą. Podkreślił, że ochrona obejmuje małoletnich już w chwili, gdy działanie podjęte przez sprawcę będzie wynikało z zamiaru wykorzystania seksualnego małoletniego w celu uzyskania zaspokojenia lub podniecenia seksualnego<sup>54</sup>.

Omawiany dokument z 2001 r. został poddany nowelizacji w 2010 r. oraz 2021 r. Poza osobami małoletnimi przepisy prawne zapewniały ochronę innym członkom społeczności kościelnej. W sposób szczególny przepisy chroniły osoby, które miały trwale i niepełne używanie rozumu. Wskazywał na to łaciński zwrot *imperfecto rationis usu habitu pollet*. Zalicza się do nich niepełnosprawnych, osoby po udarze, sparaliżowanych, niesprawnych ruchowo, osoby wiekowe, pensjonariuszy domów opieki, osoby uzależnione od środków psychoaktywnych i alkoholowych. Zdaniem Claudio Papale osoby, które posiadają *lucida intervalla*, czyli czasowe i niepełne używanie rozumu nie mogą być podmiotem

<sup>53</sup> D. Borek, *Sextum decalogi praeceptum...*, s. 77.

<sup>54</sup> D. Albornoz, *Normae e orientamenti della Chiesa Cattolica dinanzi agli abusi sessuali di minori perpetrati de chierchi*, „Salesianum” 2008, nr 70, s. 711-726; A. Domasz, *Reakcja Kościoła na nadużycia seksualne wobec nieletnich ze strony duchownych*, „Seminare” 2012, nr 31, s. 69-86.

biernym. Postawił on bardzo kontrowersyjną tezę, że nie będzie można mówić o popełnieniu przestępstwa, jeżeli podmiotem biernym czynu seksualnego będzie osoba, która w momencie molestowania nie posiadała pełnego używania rozumu z przyczyn o charakterze przejściowym<sup>55</sup>. Swoją opinię opierał na tym, że umyślne wprowadzenie się w stan po spożyciu alkoholu lub w stan odurzenia narkotycznego wykluczają bycie podmiotem biernym. Tego typu stwierdzenie jest odosobnione w literaturze przedmiotu. Mając na uwadze powyższe należy rozważyć taki przypadek, w którym (nastoletnia osoba lub osoba po udarze, lub z początkową demencją) która umyślnie się upije lub odurzy za pomocą narkotyków, a następnie wraz z osobą duchowną dopuści się czynu seksualnego. Jak taki czyn zakwalifikować? Na podstawie argumentacji Claudio Papale nie można go zaliczyć jako formę molestowania lub wykorzystania seksualnego. Patrząc całościowo na wypowiedzi ekspertów z zakresu kanonistyki ten pogląd należy odrzucić, ponieważ jest odosobniony. W związku z tym prawodawca wprowadził do systemu prawnego termin „osoba bezradna”, a także podał jej definicję legalną. Dzięki temu ochroną zostały objęte również osoby, które nie potrafią przeciwstawić się agresji. Tego typu sformułowanie ma charakter rozszerzający, ponieważ można zaliczyć zarówno dziecko, nastolatka, młodocianego odurzonego alkoholem lub środkiem psychoaktywnym, dorosłą kobietę lub mężczyznę, którzy przeżywają załamanie nerwowe, depresję, kryzys psychosomatyczny, osoby starsze, osoby po udarach, wylewach, niedołożne, pensjonariuszy domów opieki, a także osoby uwiedzione przez sprawcę.

Podsumowując rozważania na tym etapie można zauważyć, że działania prawodawcy zmierzały do zapewnienia ochrony jak największej liczbie osób. Ochrona miała charakter kompleksowy i nie jest nastawiona na jedną grupę w społeczności kościelnej. Wydarzenia i skandale z osobami bezradnymi wymusiły na prawodawcy błyskawiczne działania. Widoczne jest to w przypadku nowelizacji kolejnych przepisów prawa kanonicznego. Wprowadzenie do systemu prawa kanonicznego terminu „osoby bezradne” oraz definicji legalnej pokazało prawdziwe intencje i zamysł ustawodawcy. Na podstawie przeprowadzonych powyższych analiz należy stwierdzić, że „osoby bezradne” mogą cieszyć się należną ochroną w systemie i porządku kanonicznym Kościoła katolickiego.

<sup>55</sup> C. Papale, *I delitti contro la morale*, [w:] *I delicti riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede*, a cura di A. D'Auria, C. Papale, Città della Vaticano 2014, s. 56.

### 3. Wykorzystanie seksualne – czyny zabronione

Obowiązujące przepisy prawa kanonicznego wskazują na elementy konstrukcyjne przestępstwa kościelnego. „Nikt nie może być ukarany, jeżeli dokonane przez niego zewnętrzne naruszenie ustawy lub nakazu nie jest ciężko poczytalne na skutek winy umyślnej lub nieumyślnej”<sup>56</sup>. Zamiar oraz wina umyślne są konieczne do popełnienia przestępstwa wykorzystania seksualnego przez podmiot aktywny, tak samo jak element zewnętrzny, który prowadzi do popełnienia wykorzystania seksualnego. Na początku warto pokazać co jest naturą wspomnianego czynu. Wielu autorów ma różne opinie co do natury tego zachowania. Zdaniem Magdaleny Czuby wykorzystanie seksualne jest to wciąganie dziecka w sferę aktywności seksualnej, nieadekwatnej do jego etapu rozwojowego, w sferę działań, których dziecko nie rozumie i nie jest w stanie zaakceptować, które naruszają jednocześnie normy prawne i społeczne<sup>57</sup>. Zdaniem Manfreda Lütza wykorzystanie seksualne dokonane przez duchownego jest uważane za szczególną formę kazirodztwa ze względu na więź łącząca kapłana z osobą, która ma charakter ojcowski. Kapłani – sprawcy występują często w roli ojców w relacji z młodymi, dlatego wykorzystanie seksualne ma charakter kazirodczy, co czyni je jeszcze okropniejszym<sup>58</sup>. Ewa Kusz wskazuje na skutki omawianej czynności. Podkreśla, że ma ona charakter destrukcyjny dla osoby skrzywdzonej, sprawcy wykorzystywania oraz wspólnoty Kościoła powszechnego i lokalnego. Destrukcja i jej następstwa są bardzo głębokie, ponieważ wykorzystanie seksualne skutkuje wyjątkowym typem traumy<sup>59</sup>. Dariusz Borek definiuje wykorzystanie seksualne jako wszystkie czynności seksualne, których duchowny dopuszcza się względem osób, które chronią przepisy prawa kanonicznego<sup>60</sup>. Pogląd ten jest zbliżony z wyrażonymi przez pozostałych ekspertów m.in. Velasio de Paolisa, Johna Paula Kimesa, Gerardo Carrasco Núñeza oraz Claudio Papale<sup>61</sup>.

W ramach wykorzystania seksualnego szczególne miejsce zajmuje molestowanie seksualne. Można je podzielić na pośrednie i bezpośrednie. Do pośred-

<sup>56</sup> KPK, kan. 1321 § 2.

<sup>57</sup> M. Czub, *Zrozumieć dziecko wykorzystane seksualnie*, Gdańsk 2015, s. 19.

<sup>58</sup> M. Lütz, *Conclusion, sexual abuse, science and the Church*, w: *Sexual abuse in the Catholic Church. Scientific and legal perspectives*, red. K. Hanson, F. Pfäfflin, M. Lütz, Città del Vaticano 2004, s. 216-219.

<sup>59</sup> E. Kusz, *Wykorzystanie seksualne małoletnich przez osoby duchowne – analiza zjawiska*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 14, nr 1, s. 31-32.

<sup>60</sup> D. Borek, *Delicta graviora...*, s. 57.

<sup>61</sup> V. de Paolis, *Delitti contro il sesto comandamento*, „Periodica” 1993, nr 82, s. 293-316; G. Núñez, *La competenza penal...*, 383; J. P. Kimes, *Simul et cura et solerita le essential norms della Conferenza Episcopale Statunitense*, w: *I delitti riservati alla Congregazione per la Dottrina Della Fede. Norme prassi obiezioni*, a cura di C. Papale, Roma 2015, s. 28-29.

niego molestowania seksualnego dochodzi wtedy gdy osoba duchowna ma zamiar wobec osób chronionych przez prawo osiągnąć podniecenie lub satysfakcję seksualną. Zalicza się do nich również te zachowania, w których nie dochodzi do kontaktu cielesnego. Jednym z nich może być pokazywanie zdjęć lub filmów pornograficznych, niestosowne żarty lub komentarze o treści seksualnej, obnażanie się sprawcy, masturbacja sprawcy wobec osoby chronionej, opisywanie czynności lubieżnej wobec małoletniego lub innych osób, wykorzystanie narzędzi teleinformatycznych, środków audiowizualnych – *webcam*, *chatlines*, telefonu, maila, *social media* oraz innych narzędzi ułatwiających komunikację<sup>62</sup>. W polskim prawie karnym przykładem molestowania pośredniego jest *grooming*<sup>63</sup>. Molestowanie bezpośrednie oznacza kontakt fizyczny sprawcy z ofiarą. Wszelkie formy dotyku, pocałunki, ocieranie się w odzieży lub bez o ofiarę oraz wszelkie formy współżycia seksualnego oraz penetracja seksualna waginalna, oralna lub analna. Gesty i zachowania nie muszą koncentrować się wokół narządów intymnych ofiary, ale wystarczy, że zachowanie będzie miało zamiar satysfakcji lub podniecenia seksualnego przez sprawcę. Szczególne zachowania bezpośrednie towarzyszą podczas molestowania „osób bezradnych”. Zdaniem Estery Twardowskiej-Staszek sprawcy swoje ofiary nie wybierają przypadkowo, ale celowo szukają tego typu osób. W tym celu zaprzyjaźniają się z ich rodzinami, oferują pomoc, niekiedy proponują wsparcie finansowe. W wyjątkowych okolicznościach podejmują zatrudnienie w szkołach, ośrodkach pomocy, w domach seniora, sanatoriach, aby mieć ułatwiony dostęp do potencjalnych ofiar. W związku z tym można wyróżnić pięć faz – zachowań, które prowadzą do molestowania „osób bezradnych”<sup>64</sup>.

Pierwsza faza związana jest z uwodzeniem. Rozpoczyna się od nawiązania więzi z „osobą bezradną” oraz jej rodziną. Sprawca buduje więzi emocjonalne oparte na zaufaniu oraz życzliwości. W tym czasie dochodzi do manipulowania

62 E. Parolari, *Aspetti psicopatologici dei delitti canonici*, w: *Questioni attuali di diritto penale canonico*, a cura di D. Cito, Citta del Vaticano 2012, s. 69.

63 A. Sakowicz, *Znamiona określające czynność sprawczą przestępstwa groomingu*, „Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Przegląd Orzecznictwa” 2016, s. 421-422: „Polegające na nawiązywaniu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego lub sieci telekomunikacyjnej kontaktu z małoletnim poniżej 15. roku życia, zmierzające do spotkania się z nim, przez wprowadzenie go w błąd, wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania sytuacji albo przy użyciu groźby bezprawnej, o ile celem działania sprawcy jest popełnienie przestępstwa określonego w art. 197 § 3 pkt 2 k.k. lub art. 200 k.k., jak również produkowania lub utrwalania treści pornograficznych. Przepis art. 200a § 2 k.k. penalizuje natomiast zachowania polegające na złożeniu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego lub sieci telekomunikacyjnej małoletniemu poniżej lat 15 propozycji obcowania płciowego, poddania się lub wykonania innej czynności seksualnej, prezentowania małoletniemu poniżej lat 15 wykonania czynności seksualnej lub udziału w produkowaniu lub utrwalaniu treści pornograficznych, o ile sprawca podejmie następnie zachowania zmierzające do realizacji tej propozycji”.

64 E. Twardowska-Staszek, op. cit., s. 34-35.



poprzez okazywanie troski, zainteresowania, sympatię, a z drugiej strony, sprawca przekracza granicę kontaktu fizycznego. Gdy dochodzi do interakcji seksualnej rozpoczyna się druga faza. Sprawca przyzwyczajają swoją ofiarę do dotyku, najczęściej podczas pomocy w czynnościach związanych z higieną osobistą, w czasie wspólnych zajęć lub podczas spacerów lub zabawy. Granice zostają mocno przesunięte, ponieważ poza dotykiem dochodzi do pocałunków, wzajemnego dotykania części intymnych, a niekiedy dochodzi do współżycia seksualnego. Sprawca realizując swoje zachowania lubieżne, zachęca ofiarę do zachowania sekretu, co jest charakterystyczne dla trzeciej fazy. Podczas niej sprawca za wszelką cenę chce utrzymać relację z ofiarą w tajemnicy. Sprawca ma świadomość z konsekwencji społecznych, moralnych i prawnych swoich działań. Osoba bezradna – dziecko, nastolatek, osoba starsza, uzależniona od alkoholu lub niemająca siły przeciwstawić się sprawcy zachowuje tajemnicę, ponieważ ma poczucie wstydu, bezradności, winy oraz strachu. Czwartą fazę rozpoczyna ujawnienie zachowań sprawcy. „Osoby bezradne” rzadko same ujawniają wykorzystanie seksualne. Bardzo ważną rolę w przypadku ujawnienia pełnią rodzice, nauczyciele, opiekunowie oraz inni pracownicy, którzy na co dzień sprawują opiekę nad „osobami bezradnymi”. Ujawnienie jest bardzo trudnym doświadczeniem emocjonalnym nie tylko dla ofiary, ale również dla rodziny lub opiekunów. Ujawniając sekret związany z przemocą seksualną wymaga się udzielenia wsparcia psychologicznego ofierze oraz jego najbliższymi. Ostatnia faza jest związana z tłumieniem. Podczas jej trwania sprawca robi wszystko, aby uniknąć odpowiedzialności karnej za swoje zachowanie. Dochodzi do zaprzeczenia, że w ogóle doszło do wykorzystania seksualnego. Tłumienie jest postawą wspólną dla sprawcy, ofiary oraz ich środowisk. Sprawca odczuwa lęk przed konsekwencjami oraz zmienia swój *modus operandi*. Nawiązuje relacje z opiekunem osób bezradnych. Buduje wokół siebie obraz osoby życzliwej, godnej zaufania, po to, aby zastraszyć lub za pomocą przemocy zmusić ofiarę do milczenia. Może dojść do użycia gróźb: „jak powiesz to zniszczę twoją rodzinę, przestanę Ciebie lubić, powiem innym o tym co mi zrobiłeś” itp.

#### 4. Oznaki wykorzystania seksualnego – wymiar psychologiczny

Przeważnie doświadczenie wykorzystania seksualnego „osób bezradnych” pozostawia określone ślady. Czynność przestępcza zaburza emocjonalność oraz sposób funkcjonowania, a także nawiązywania relacji społecznych. W przypadku molestowania pośredniego nie będzie można zobaczyć oznak tego typu zachowania. Sprawcy wykorzystują je, ponieważ „osoby bezradne” najczęściej mają zaburzenia komunikacyjne oraz są osobami niekiedy niezdolnymi do dokonania osądu zdarzenia, nie wspominając o manipulacji, której są poddawani.



Zupełnie inaczej dzieje się w przypadku molestowania bezpośredniego. Może ono wywołać objawy psychologiczne i behawioralne oraz fizyczne<sup>65</sup>.

#### 4.1. Oznaki psychologiczne i behawioralne

Osoby bezradne mają bardzo złożoną sferę psychologiczną i behawioralną. Wykorzystują podstawowy nośnik komunikacyjny za pomocą gestów, jęków, krzyku, znaków emocjonalnych. Wielokrotnie nie pokrywają się one z mową pozawerbalną. Na opiekunów spada sposób odczytywania znaków wysłanych przez wskazane osoby. Nieznajomość sposobu komunikacji, albo brak umiejętności w tym zakresie najczęściej prowadzi do tego, że sposób komunikacji jest utrudniony. Na podstawie obserwacji zachowań behawioralnych ofiar oraz poprzez właściwe odczytanie znaków, które wysyłają można stwierdzić, że ma się do czynienia z wykorzystaniem seksualnym. U ofiary są one następujące: po pierwsze mają obniżony nastrój, zamykają się w sobie oraz alienują się w swoim środowisku. Ofiary odczuwają lęk, niepokój, pojawia się labilność emocjonalna, nerwowość oraz wybuchy złości. Ponadto pojawiają się zahamowania lub widoczna jest nadpobudliwość w obszarze psychoruchowym. Dostrzegalne są dolegliwości psychosomatyczne w postaci bólu, bólu brzucha, podbrzusza lub głowy. Skrajnie może pojawić się lęk przed zasypianiem oraz koszmary senne. Niektóre osoby mogą mieć moczenie nocne, przejawiają zachowania regresywne oraz zespół stresu pourazowego – PTSD. Niekiedy reakcja na wykorzystanie seksualne może przybrać postać spożywania alkoholu lub przyjmowanie narkotyków, popełnianie czynów zabronionych, myśli i próby samobójcze oraz skłonności do wykorzystania seksualnego innych osób<sup>66</sup>.

#### 4.2. Fizyczne objawy potencjalnego wykorzystania seksualnego

W wymiarze fizycznym oznaki wykorzystania seksualnego mogą przybrać różne objawy. Na skutek współżycia seksualnego może dojść do nieplanowanej ciąży. Ponadto materiał genetyczny sprawcy może być obecny w różnych częściach ciała m.in. odbycie, ustach, waginie lub na ciele osoby bezradnej. W skrajnych przypadkach na skutek molestowania bezpośredniego może dojść do zakażenia chorobą weneryczną m.in. kiłą, rzeżączką, chłamydiami lub zarażenie wirusem HIV. Niepokój opiekunów lub rodziny osób bezradnych powinny wzbudzać infekcje dróg moczowo-płciowych, urazy, otarcia, zadrapania i zasinienia w okolicach pochwy, jąder lub odbytu, a także krwawienia z narządów

<sup>65</sup> M. Babik, *Seksualność osób niepełnosprawnych*, [w:] *Niedostępne. Niegodne. Niedyskretne...*, s. 7-24.

<sup>66</sup> K. Besiekierska, *Oznaki wykorzystania seksualnego*, [w:] *Niedostępne. Niegodne. Niedyskretne...*, s. 47-54.

rodnych, ból przy oddawaniu moczu, kału oraz przy siadaniu, w końcu infekcje i urazy jamy ustnej i warg. Wskazane objawy mają charakter ogólny i nie muszą wskazywać bezpośrednio na fakt doświadczenia przemocy seksualnej<sup>67</sup>.

## Zakończenie

Przepisy prawa kościelnego zapewniały ochronę osobom bezradnym. Jednak trzeba podkreślić, że pojęcie to oraz jego definicje do systemu prawnego wprowadzono dopiero w 2019 r. Do tego czasu termin „osoby bezradne” nie występował w przepisach prawa kanonicznego. Mimo to ustawodawca zapewniał ochronę tego typu osobom. Prawodawca intuicyjnie chronił różne grupy: dzieci, nastolatków, płód ludzki, kobietę, chroniąc ją przed uprowadzeniem oraz osoby, które chciały popełnić samobójstwo. W sposób szczególny zwłaszcza te, które zostały wykorzystane seksualnie przez osoby duchowne. Przeprowadzona analiza wykazała, że ochrona osób bezradnych różnie się kształtowała na przestrzeni dekad. Ujawnienie skandali seksualnych z udziałem duchownych wymusiło ponowną reakcję prawodawcy. Kompleksową ochroną zostały objęte najpierw osoby małoletnie. Przepisy kanonicznego prawa karnego materialnego i formalnego zapewniały bezpieczeństwo tej właśnie grupie. Kolejne skandale obyczajowe z udziałem osób duchownych tym razem z „osobami bezradnymi” wymusiły kolejną reakcję ustawodawcy. Należy podkreślić, że wykorzystanie seksualne popełniane przez osoby duchowne stanowi najcięższą formę przestępstwa kościelnego – *delicta graviora*. Dzięki wprowadzeniu terminu „osoby bezradne” oraz definicji legalnej obecne przepisy zapewniają wolność oraz bezpieczny rozwój szczególnie narażonym osobom oraz chronią je przed molestowaniem bezpośrednim oraz pośrednim. Pod tym terminem, kryją się: dzieci, młodzież, osoby niepełnosprawne, osoby dorosłe uzależnione od alkoholu oraz narkotyków, kobiety i mężczyźni, którym podano tzw. tabletkę gwałtu, osoby starsze, po udarach lub wylewach, pensjonariusze domów opieki, osoby niedołączone, osoby korzystające z sanatoriów oraz te, które nie potrafią sobie poradzić z agresją ze strony sprawcy. W dalszych badaniach zaprezentowano podmioty aktywne i pasywne, które tworzą konstrukcje omawianego przestępstwa, a także zakres przedmiotowy, czyli zachowania, które prowadzą pośrednio i bezpośrednio do wykorzystania seksualnego. Całość badań dopełniły rozważania na temat oznak wykorzystania seksualnego, które występują w dwóch wymiarach behawioralno-psychologicznym oraz fizycznym. Warto dodać, że w tym celu wykorzystano określone elementy i narzędzia występujące w psychologii. W ten sposób zamierzano wszechstronnie pokazać badane zjawisko.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 51.

Przeprowadzone analizy wypełniały w małym stopniu lukę badawczą w obszarze prawa karnego i kanonicznego. Ponadto warto podkreślić, że osoby odpowiedzialne za system oraz porządek prawny Kościoła katolickiego powinny nieustannie czuwać i wychwytywać zagrożenia wobec „osób bezradnych”.

## Bibliografia

### Źródła

- Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus, Benedicti Papae XV Auctoritate promulgatus, AAS 9/II (1917), s. 2-593.
- Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus, AAS 75/II (1983), s. I-XXX, 1-324. Tekst polski: Kodeks prawa kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984.
- Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus, AAS 75/II (1983), s. I-XXX, s. 1-324. Tekst polski: Kodeks prawa kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Warszawa 2021.
- Franciszek, *List apostolski motu proprio Vos estis lux mundi*, 9.05.2019, [w:] *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich. Aspekt prawny. Dokumenty i komentarze*, red. P. Studnicki, M. Dalgiewicz, Ząbki 2020.
- Franciszek, *List apostolski motu proprio Come una madre amorevole*, 4.06. 2016, [w:] *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich. Aspekt prawny. Dokumenty i komentarze*, red. P. Studnicki, M. Dalgiewicz, Ząbki 2020.
- Paulus VI, *Littere apostolicae motu proprio Ministeria quaedam*, 15.08.1972, AAS 64 (1972).
- Decret coram Mattioli z 9.11.1961, „Sacra Rota Romana Decisiones” 1961, nr 53.
- Kongregacja Nauki Wiary, *Vademecum dotyczące wybranych kwestii proceduralnych w zakresie postępowania w przypadku nadużyć seksualnych przez duchownych wobec małoletnich (wersja 1.0)*, [w:] *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich. Aspekt prawny. Dokumenty i komentarze*, red. P. Studnicki, M. Dalgiewicz, Ząbki 2020.
- Kongregacja Nauki Wiary, *Vademecum dotyczące wybranych kwestii proceduralnych w zakresie postępowania w przypadku nadużyć seksualnych przez duchownych wobec małoletnich (wersja 2.0)*, [w:] [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/ddf/rc\\_ddf\\_doc\\_20220605\\_vademecum-casi-abuso-2.0\\_pl.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/ddf/rc_ddf_doc_20220605_vademecum-casi-abuso-2.0_pl.html)
- Konferencja Episkopatu Polski, *Wytyczne dotyczące wstępnego dochodzenia kanonicznego w przypadku oskarżeń duchownych o czyny przeciwko szóstemu przykazaniu Dekalogu z osobą niepełnoletnią poniżej osiemnastego roku życia*, [w:] *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich. Aspekt prawny. Dokumenty i komentarze*, red. P. Studnicki, M. Dalgiewicz, Ząbki 2020.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. 2020, poz. 1444, z późn. zm.).

Secretary of State, *Rescript from Audience of His Holiness 25.04.1994*, „Ius Ecclesiae” 1996, nr 8.

## Literatura

Adamowicz L., *Status kanoniczno-prawny osoby małoletniej – zagadnienia terminologiczne*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, nr 1.

Albornoz D., *Normae e orientamenti della Chiesa Cattolica dinanzi agli abussi sessuali di minori perpetrati de chierchi*, „Salesianum” 2008, nr 70.

Alesandro J., *Canonical delictis involving sexual misconduct and dismissal from the Clerical State*, „Ius Ecclesiae” 1996, nr 8.

Babik M., *Seksualność osób niepełnosprawnych*, [w:] *Niedostępne. Niegodne. Niedyskretne. Jak chronić dzieci i dorosłych z niepełnosprawnością intelektualną przed przemocą seksualną*, red. M. Babik, E. Twardowska-Staszek, K. Besiekierska, Kraków 2022.

Bączkowicz F., *Prawo kanoniczne. Podręcznik dla duchowieństwa*, t. 3, Opole 1958.

Beal J., *The 1962 instruction Crimen sollicitationis caught red-handed or handed a red herring*, „Studia Canonica” 2007, nr 41.

Bernal J.P., *Cuestiones canónicas sobre los delictos más graves contra el sexto mandamiento del Decálogo*, „Ius Canonicum” 2014, nr 54.

Besiekierska K., *Oznaki wykorzystania seksualnego*, [w:] *Niedostępne. Niegodne. Niedyskretne. Jak chronić dzieci i dorosłych z niepełnosprawnością intelektualną przed przemocą seksualną*, red. M. Babik, E. Twardowska-Staszek, K. Besiekierska, Kraków 2022.

Borek D., *Delicta graviora contra mores w normach De delictis reservatis z 2010 roku*, „Prawo Kanoniczne” 2014, nr 2.

Borek D., *Sextum Decalogi preaeptum w kanonicznym prawie karnym aktualnie obowiązującym*, Tarnów 2015.

Cardinale G., *Chiesa rigorosa sulla pedofilia intervista a mons. Charles Scicluna*, „Avvenire” 2010, nr 5.

Cocchi G., *Commentarium in Codicem iuris canonici. De delictis et poenis*, t. 5, Taurinorum Augustae 1929.

Conte de Coronata M., *Institutiones iuris canonici. De delictis et poenis*, t. 4, Taurini 1955.

Cucci G., Zollner H., *Kościół a pedofilia*, Kraków 2011.

Czub M., *Zrozumieć dziecko wykorzystane seksualnie*, Gdańsk 2015.

de Paolis V., *Delitti contro il sesto comandamento*, „Periodica” 1993, nr 82.

de Paolis V., *Normae de gravioribus delictis riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede*, „Periodica” 2002, nr 91.

Domaszk A., *Reakcja Kościoła na nadużycia seksualne wobec nieletnich ze strony duchownych*, „Seminare” 2012, nr 31.

- Falco M., *Introduzione allo studio del Codex Iuris canonici*, Bologna 1992.
- Freund K., Scher H., Chan S., Ben-Aron M., *Experimental analysis of pedophilia*, „Behaviour Reserch and Therapy” 1982, nr 20.
- Góralski W., *Przeszkoda uprowadzenia*, [w:] *Przeszkody małżeńskie w prawie kanonicznym*, red. W. Góralski, Warszawa 2016.
- Griffin B., *The Reassignment of a Cleric who has been Professionally evaluated and treated for Sexual Misconduct with Minors: Canonical Considerations*, „The Jurist” 1991, nr 51.
- Kiełpiński K.M., *List apostolski motu proprio papieża Franciszka Vos estis lux mundi nowelizacją kanonicznego prawa karnego i skuteczną ochroną małoletnich*, „Studia Iuridica Thoruniensia” 2019, nr 25.
- Kimes J.P., *Simul et cura et solerita le essential norms della Conferenza Episcopale Statunitense*, [w:] *I delitti riservati alla Congregazione per la Dottrina Della Fede. Norme prassi obiezioni*, a cura di C. Papale, Roma 2015.
- Kusz E., *Wykorzystanie seksualne małoletnich przez osoby duchowne – analiza zjawiska*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2015, nr 14/1.
- Langevin R., *Who engages in sexual Behaviour with Children? Are Clergy who commit sexual offences different from other sex offenders*, [w:] *Sexual abuse in the Cattolic Church. Scientific and legal perspectives*, red. K. Hanson, F. Pfäfflin, M. Lütz, Città del Vaticana 2004.
- Lütz M., *Conclusion, sexual abuse, science and the Church*, [w:] *Sexual abuse in the Cattolic Church. Scientific and legal perspectives*, red. K. Hanson, F. Pfäfflin, M. Lütz, Città del Vaticana 2004.
- Mazurkiewicz D., *Normae substantiales w liście apostolskim papieża Franciszka Vos estis lux mundi w świetle wcześniejszego prawodawstwa powszechnego i polskiego prawa partykularnego*, „Studia Koszalińsko-Kołoברzeskie” 2021, nr 28.
- Núñez G., *La competencia penal de la Congregación para la Doctrina de la Fe. Comentario al motu proprio Sacramentorum Sanctitatis Tutela*, „Ius Canonicum” 2003, nr 53.
- Oliverio Ferraris A., Graziosi B., *Pedofilia. Per saperne di piú*, Roma – Bari 2004.
- Papale C., *I delitti contro la morale*, [w:] *I delicti riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede*, a cura di A. D’Auria, C. Papale, Città del Vaticano 2014.
- Parolari E., *Aspetti psicopatologici dei delitti canonici*, [w:] *Questioni attuali di diritto penale canonico*, a cura di D. Cito, Citta del Vaticano 2012.
- Podoleński S., *O życiu nienarodzonych*, Kraków 1933.
- Ragatillo E., *Institutiones iuris canonici*, t. 2, Santander 1951.
- Regatillo E., *Derecho matrimonial eclesiastico*, Santander 1962.
- Sakowicz A., *Znamiona określające czynność sprawczą przestępstwa groomingu*, „Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Studia i analizy Sądu Najwyższego. Przegląd Orzecznictwa” 2016.
- Twardowska-Staszek E., *Sprawcy wykorzystania seksualnego dzieci z niepełnosprawnością intelektualną*, [w:] *Niedostępne. Niegodne. Niedyskretne. Jak chronić dzieci*

- i dorosłych z niepełnosprawnością intelektualną przed przemocą seksualną*, red. M. Babik, E. Twardowska-Staszek, K. Besiekierska, Kraków 2022.
- Uruszczak W., *Kodeks prawa kanonicznego z 1917 r. na tle innych kodeksów prawa w Europie od końca XVIII do początku XX wieku*, [w:] *Kodeks Pio- Benedyktynski między Tradycją a Rozwojem*, red. Z. Janczewski, J. Dohnalik, I. Kilanowski, Warszawa 2017.
- Wojnicz P., *Penalizacja czynów seksualnych wobec małoletnich – rozważania na tle prawa kanonicznego i polskiego prawa karnego*, „Civitas et Lex” 2020, nr 2.
- Yanguas J.M., *De crimine pessimo et de competente S. Officii relate ad illud*, „Revista Española de Derecho Canónico” 1946, nr 2.

### STRESZCZENIE

#### **Przestępstwo wykorzystania seksualnego osób bezbronych w Kościele katolickim. Analiza prawno-karna i psychologiczna**

Artykuł został poświęcony ochronie osób bezradnych w Kościele katolickim. Wspomniana kategoria osób jest szczególnie narażona na przestępstwo wykorzystania seksualnego. Zaprezentowana analiza miała na celu pokazać dwie ważne kwestie: skalę zagrożenia oraz działania, które instytucja Kościoła katolickiego podjęła, aby zapewnić bezpieczeństwo. Pośrednio jest to próba odbudowy zaufania, w związku z ujawnianymi w przestrzeni medialnymi skandalami seksualnymi osób duchownych wobec małoletnich i osób bezbronych. Czytelnik śledząc poszczególne myśli autora dowiaduje się jak wyglądają działania prawno-karne, a więc podmiotowy i przedmiotowy wymiar przestępstwa w kanonicznym prawie karnym. Całość narracji dopełnia obszerna analiza psychologiczna, która pokazuje różne typy sprawców czynu zabronionego, ponadto typy osobowości ofiar oraz elementy, które bezpośrednio i pośrednio wskazują, że doszło do przestępstwa wykorzystania seksualnego.

### SUMMARY

#### **The Crime of Sexual Abuse of Vulnerable Persons in the Catholic Church. Penal-canonical Analysis and its Selected Psychological Elements**

The article was dedicated to the protection of helpless persons in the Catholic Church. The aforementioned category of persons is currently vulnerable to the crime of sexual abuse. The analysis presented here was intended to show two important issues: the scale of the threat and the actions that the institution of the Catholic Church has taken to ensure safety, and it is an attempt to rebuild trust, in the wake of the clergy sex scandals against minors and vulnerable people revealed in the media. By following the author's individual thoughts, the reader learns about the legal and penal actions, and thus the subject and object dimensions of the crime in canonical criminal

law. The entire narrative is complemented by an extensive psychological analysis, which shows the different types of perpetrators of the criminal act, furthermore the personality types of the victims and the elements that directly and indirectly indicate that the crime of sexual abuse has occurred.





**Barbara Wnorowska**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: basiazylinska.98@gmail.com

ORCID: 0009-0004-6172-2768

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.21

## **Problematyka stwierdzenia nieważności orzeczeń Wojskowych Sądów Rejonowych w praktyce funkcjonowania Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku**

### **ABSTRAKT**

Przedmiotem artykułu jest działalność usytuowanej przy Oddziale Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (KŚZpNP) w zakresie stwierdzania nieważności orzeczeń Wojskowych Sądów Rejonowych (WSR). W jego ramach zostały przedstawione zadania Komisji oraz akty prawne regulujące procedurę unieważniania orzeczeń funkcjonujących w Polsce Ludowej w latach 1946–1955 WSRów. W dalszej części omówiona została struktura i kompetencje WSR-ów ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonującego w Białymstoku. Dzięki udostępnionym aktom prokuratorskim IPN oraz materiałom źródłowym z Archiwum IPN w Białymstoku zaprezentowano przykłady trzech różnych orzeczeń wydanych przez WSR w Białymstoku. Sprawy te zostały przeanalizowane oraz ukazano ich przebieg w trakcie działalności w latach funkcjonowania WSRów. Wskazano, że w dwóch przypadkach orzeczenia WSR uchylane były przez Sąd Okręgowy w Białymstoku przede wszystkim z racji oparcia ich nie na przepisach obowiązującego prawa, lecz na ideologii komunistycznej. Ostatnia zaprezentowana sprawa jest przykładem, który według oceny sądu nie miał podstaw do unieważnienia orzeczenia wydanego w okresie stalinowskim. Wykorzystując udostępnione wykazy spraw karnych z lat 1991–2007 oraz prowadzone po 2007 r. wewnętrzne statystyki Sądu Okręgowego w Białymstoku ukazano skalę związaną z unieważnianiem orzeczeń WSRów. Przeanalizowano także ilość unieważnionych orzeczeń białostockiego WSR względem odrzuconych wniosków, które nie miały podstaw do rozpatrzenia na korzyść skazanych w latach 1946–1955.

**ABSTRACT****The Problems of Decisions Annulment of Military District Courts  
in the Practice of Functioning of the Branch of the Institute  
of National Remembrance in Białystok**

The subject of this article is the activity of the Commission for the Prosecution of Crimes against the Polish Nation (CNDP), located in the Białystok Branch of the Institute of National Remembrance (IPN), in the area of annulling the rulings of Military District Courts (MDC). It presents the tasks of the Commission and the legal acts regulating the procedure of invalidating the rulings of MDCs functioning in People's Poland in the years 1946–1955. The following part enumerates and discusses the structure and competences of the MDCs, with particular emphasis on the one functioning in Białystok. Thanks to the available prosecution files of the IPN and the source materials from the IPN Archives in Białystok, the author could present examples of three different rulings issued by the MDC in Białystok. The cases were analyzed and their course of action during the years of the MDCs operation was shown. It was pointed out that in two cases, the rulings of the MDC were overturned by the Białystok Regional Court primarily because they were based not on the provisions of the existing law, but on the communist ideology. The last presented case is an example that, according to the court's assessment, there were no grounds for overturning a ruling made during the Stalinist period. The author used the available lists of criminal cases from 1991–2007 and the internal statistics of the Białystok District Court conducted after 2007, to present the scale associated with the annulment of judgments of MDCs. The number of annulled rulings of the Białystok MDC was also analyzed in relation to the rejected applications that had no grounds for consideration in favor of convicts in 1946–1955.

**Słowa kluczowe:** wojskowe sądy rejonowe, Instytut Pamięci Narodowej, komunizm, represje, unieważnienie

**Key words:** military district courts in Poland, Institute of National Remembrance (Poland), communism, repression, annulment

Wojskowe Sądy Rejonowe (WSR) powołane zostały na podstawie rozkazu organizacyjnego numer 023 z dnia 20 stycznia 1946 r. wydanego przez Ministra Obrony Narodowej marszałka Michała Rolę-Żymierskiego<sup>1</sup>. W ten sposób powstał kolejny element aparatu represji w postaci szczególnego

<sup>1</sup> Został on podpisany również przez gen. dyw. Mariana Spychalskiego i Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego gen. broni Władysława Korczyca.

sądownictwa, który obok prokuratury oraz aparatu bezpieczeństwa publicznego miał za zadanie sankcjonować czyny odgórnie określonych wrogów politycznych<sup>2</sup>. Wojskowe Sądy Rejonowe zastąpiły sądy garnizonowe, a w założeniu miały gruntowną realizację celów partii komunistycznej. Orzekały przeważnie w sprawach ludności cywilnej, którą sądzono za przestępstwa określone w tzw. małym kodeksie karnym<sup>3</sup> oraz za zbrodnie stanu uregulowane w kodeksie karnym Wojska Polskiego<sup>4</sup>.

Rola sądu w głównej mierze polegała na stronnicy rozpatrywaniu spraw przeciwko opozycji oraz podziemu niepodległościowemu<sup>5</sup>, czyli według komunistycznej ideologii „dławieniu oporu wroga klasowego”<sup>6</sup>. W pierwszej kolejności, w styczniu 1946 r. powołano czternaście sądów w następujących miastach: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu. Następnie, w maju 1946 r. powołano WSR w Szczecinie, a w lipcu 1950 r. także w Opolu i Zielonej Górze<sup>7</sup>. Sądy te planowo miały być rozwiązaniem tymczasowym, jednak funkcjonowały blisko dekadę<sup>8</sup>. Sędziowie i prokuratorzy prowadzący postępowania w WSR, co do zasady

<sup>2</sup> P. Piątek, *Przestępcze wymuszenie zeznań w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez organy bezpieczeństwa publicznego w latach 1944–1956. Studium kryminologiczno-prawne*, Katowice – Warszawa 2018, s. 14.

<sup>3</sup> Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz.U. 1946 nr 30, poz. 192, z późn. zm.). Do właściwości Wojskowych Sądów Rejonowych odnosiły się wyłącznie przepisy I Rozdziału tego dekretu.

<sup>4</sup> Dekret z dnia 23 września 1944 r. (Dz.U. 1944 nr 6, poz. 27). Na podstawie Kodeksu Karnego Wojska Polskiego odpowiedzialność poza osobami cywilnymi ponosili także żołnierze Wojska Polskiego, osoby obowiązane do służby wojskowej lub pomocniczej z chwilą powołania, jeńcy wojenni i zakładnicy, pozostający pod nadzorem administracji wojskowej oraz te osoby, które wraz z wymienionymi brały udział w popełnieniu przestępstwa wojskowego. Mimo że Dekret o ochronie Państwa podlegał jurysdykcji sądów wojskowych zakładał karę śmierci lub więzienia za szereg przestępstw również wobec ludności cywilnej, m.in. za niedonoszenie o przestępstwach, działalność w organizacjach niepodległościowych, przeprowadzanie zamachów i sabotaży. Wcześniejszym aktem dającym możliwość sądom wojskowym orzekania wobec cywili dawał Kodeks Karny Wojska Polskiego a w szczególności Rozdział XVII. Otwierało to nowe drogi na prowadzenie polityki represyjności wobec społeczeństwa. Podobny charakter przeciwdziałania opozycji antykomunistycznej, a przede wszystkim szersze możliwości karania dawał dekret z 16 listopada 1945 r., który w Rozdziale I zawierał przestępstwa podlegające jurysdykcji sądów wojskowych i w przepisach proceduralnych przewidywał odpowiedzialność ludności cywilnej za zbrodnie stanu. Należy przy tym zaznaczyć, że cywili dotyczyła tylko część uregulowanych przestępstw. Jego następcą był tzw. Mały kodeks karny z 13 czerwca 1946 r., który zachował swoją moc aż do 1969 r., za: A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 72–110.

<sup>5</sup> F. Musiał, *Polityka czy sprawiedliwość? Wojskowy Sąd Rejonowy w Krakowie (1946–1955)*, Kraków 2005, s. 86.

<sup>6</sup> A. Lityński, *O prawie...*, s. 77.

<sup>7</sup> F. Musiał, op. cit., s. 85–86.

<sup>8</sup> A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2007, s. 47.

nie posiadali pełnego wykształcenia prawniczego. Ze względu na duże zapotrzebowanie kadrowe sądów szczególnych, kandydaci na wspomniane stanowiska przechodzili kursy w Oficerskiej Szkole Prawniczej powołanej w 1948 r.<sup>9</sup> W tym miejscu należałoby wspomnieć, że w latach 1944–1956 wielokrotnie rozpracowywano<sup>10</sup> i stawiano zarzuty sędziom oraz prokuratorom, którzy orzekali bądź oskarżali w II RP. Powodem represji wobec tej grupy przedwojennych prawników była ich etyka pracy kolidująca z założeniami i metodyką działania partii komunistycznej<sup>11</sup>.

Masowe procesy prowadzone zgodnie z zaleceniami władz partyjnych kończyły się nierzadko orzeczeniem kary śmierci lub kary długoterminowego pozbawienia wolności. Tym samym orzecznictwo WSR było ukierunkowane wyłącznie na realizację celów ogólnoprewencyjnych, które z jednej strony miało realizować funkcje prawa karnego, ale z drugiej strony *de facto* było nastawione na represje wobec przeciwników władzy komunistycznej. Dopiero ustawa z dnia 5 kwietnia 1955 r.<sup>12</sup> przekazała sądom powszechnym dotychczasową właściwość sądów wojskowych w sprawach karnych osób cywilnych, funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa publicznego, Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej. Do tego momentu bezprawna działalność WSR odbywająca się pod dewizą legalnej, publicznej służby, niesłusznie pozbawiła godności, a także życia wielu ofiar.

Wojskowy Sąd Rejonowy w Białymstoku mieścił się przy ulicy Mickiewicza i podlegał Dowództwu Warszawskiego Okręgu Wojskowego nr 1, zaś jego właściwość miejscowa odnosiła się m.in. do powiatów: Białystok, Wysokie Mazowieckie, Augustów, Suwałki, Łomża<sup>13</sup>. Charakterystycznym zjawiskiem w tej instytucji była rotacja pracowników<sup>14</sup>. Rozprawy odbywające się w siedzibie sądu, budynkach administracyjnych, bądź na sesjach wyjazdowych, prowadzone

<sup>9</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>10</sup> Rozpracowywanie – podejmowane przez organy bezpieczeństwa działania o charakterze inwigilacyjno-represyjnym, mające na celu rozpoznanie, kontrolę i neutralizację działalności uznawanej za „wrogą”, za: Słownik pojęć używanych w resorcie; <https://katalog.bip.ipn.gov.pl/slownik>, (22.03.2023).

<sup>11</sup> E. Romanowska, *Wkrótce już stanę przed innym sądem. Prawnicy II Rzeczypospolitej represjonowani w Polsce w latach 1944–1956*, Warszawa 2020, s. 85–86.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 5 kwietnia 1955 r. o przekazaniu sądom powszechnym dotychczasowej właściwości sądów wojskowych w sprawach karnych osób cywilnych, funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa publicznego, Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej (Dz.U. 1955 nr 15, poz. 83).

<sup>13</sup> T. Pogorzelska, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Białymstoku 1946–1955. Organizacja, funkcjonowanie kancelarii i archiwizacja dokumentacji*, „Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej” 2012, t. 5, s. 32.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 32.

były w sposób naruszający prawidłowy przebieg procedury karnej<sup>15</sup>. Pozór legalności stwarzała cecha postępowania publicznego, którego okrutnym przykładem były rozprawy pokazowe odbywające się chociażby w budynku obecnego kina „Ton”<sup>16</sup>. W większości postępowań nie przestrzegano nawet wymogu przedstawienia przez oskarżyciela dowodów winy oskarżonego, zasady domniemania niewinności, prawa oskarżonego do obrony, czy jakichkolwiek zasad humanitaryzmu. Dotyczyło to również postępowania przygotowawczego, które w sprawach przestępstw politycznych prowadzone było przez organy bezpieczeństwa publicznego głównie w formie śledztwa<sup>17</sup>. Formalnie postępowanie określano śledztwem, ale z uwagi na brak w nim osoby sędziego śledczego w praktyce przybierało cechy przedwojennego dochodzenia. W wielu przypadkach niezasadnie stosowano przy tym instytucję tymczasowego aresztowania<sup>18</sup>, także wobec nieletnich<sup>19</sup>, którzy ze względu na wiek powinni podlegać wyłącznie stosowaniu środków wychowawczych<sup>20</sup>. Artykuł 69 Kodeksu karnego z 1932 r. stanowił, że nieletni, który ukończył lat trzynaście oraz nie osiągnął lat siedemnastu, nie podlega karze a sąd względem niego powinien zastosować środki wychowawcze<sup>21</sup>. Nawet jeżeli nieletni świadomie popełniłby czyn zabroniony to zgodnie z art. 70 wyżej wymienionej ustawy, sąd mógłby skazać nieletniego na umieszczenie w zakładzie poprawczym<sup>22</sup>. Podobnie art. 69 Kodeksu Karnego Wojska Polskiego z 1944 r. wskazywał, iż względem nieletnich nie stosuje się kary śmierci, można stosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a także podkreślał, że nieletni między trzynastym, a siedemnastym rokiem życia nie podlega

<sup>15</sup> Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928 nr 33, poz. 313).

<sup>16</sup> P. Łapiński, *Sądownictwo wojskowe w województwie białostockim w latach 1944–1955*, [w:] *Polska północno-wschodnia w okresie stalinizmu – spojrzenie z perspektywy półwiecza*, red. K. Sychowicz, E. Świętochowska-Bobowik, W. Wilczewski, Białystok – Warszawa 2009, s. 31.

<sup>17</sup> P. Piątek, op. cit., s. 90.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 107.

<sup>19</sup> Organem stosującym w tamtym okresie areszt tymczasowy był prokurator wojskowy na wniosek oficerów śledczych Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego lub Główny Zarząd Informacji Wojska Polskiego, za: A. Lityński, *O prawie...*, s. 98-99.

<sup>20</sup> Art. 69 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. 1932 nr 60, poz. 571, z późn. zm.).

<sup>21</sup> Art. 69 Kodeksu karnego z 1932 r. (Dz.U. nr 60, poz. 571, z późn. zm.): „Nie ulega karze: a) nieletni, który przed ukończeniem 13 lat popełnił czyn zabroniony pod groźbą kary; b) nieletni, który po ukończeniu 13 lat, a przed ukończeniem 17 lat, popełnił czyn taki bez rozważania, tj. nie osiągnąwszy rozwoju umysłowego i moralnego w takim stopniu, by mógł rozpoznać znaczenie czynu i kierować swem postępowaniem”.

<sup>22</sup> Art. 70 Kodeksu karnego z 1932 r. (Dz.U. 1932 nr 60, poz. 571, z późn. zm.). „Do tych nieletnich sąd stosuje tylko środki wychowawcze, a mianowicie: upomnienie, oddanie pod dozór odpowiedzialny rodzicom, dotychczasowym opiekunom lub specjalnemu kuratorowi, albo umieszczenie w zakładzie wychowawczym”.

karze, jeżeli popełnił czyn bez rozeznania<sup>23</sup>. Ponadto art. 598 § 1 Kodeksu postępowania karnego z 1928 r. wyraźnie zabraniał stosowania wobec nieletnich tymczasowego aresztowania<sup>24</sup>. Kodeks przewidywał oddanie nieletniego pod dozór rodziców bądź opiekunów, lub zatrzymanie w specjalnym schronisku dla nieletnich<sup>25</sup>. Podejrzanych regularnie poddawano torturom psychicznym, fizycznym oraz nielegalnie wydłużano okres aresztowania<sup>26</sup>. Świadczy to o dorażności i bezprawności środków stosowanych w postępowaniu przygotowawczym oraz kar orzekanych przez WSR-y w postępowaniach ukierunkowanych na realizację celów politycznych wyznaczonych przez partię komunistyczną<sup>27</sup>.

Chociaż WSR-y zostały zlikwidowane niemal siedemdziesiąt lat temu, to treść orzeczeń wydanych w latach 1946–1955 w dalszym ciągu budzi kontrowersje, zaś całokształt ich działalności uznany został za jaskrawy symbol bezprawia. Świadczy o tym fakt, iż liczona w tysiącach liczba akt spraw rozpatrywanych przez WSR znajduje się obecnie w Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej.

W oparciu o informacje znajdujące się w zasobach IPN możliwe jest skierowanie wniosku do sądu okręgowego o unieważnienie konkretnego orzeczenia WSR. Podstawę prawną tej procedury stanowi ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>28</sup> (ustawa lutowa). Jest to szczególnie istotny dla najnowszej historii Polski akt prawny, ponieważ orzecznictwo będące elementem komunistycznego reżimu w dalszym ciągu funkcjonuje w obrocie prawnym i dotyczy kilkuset tysięcy represjonowanych ofiar<sup>29</sup>. Mimo krótkiej treści, ustawę lutową kilkakrotnie nowelizowano ze

<sup>23</sup> Art. 69 Kodeksu Karnego Wojska Polskiego (Dz.U. nr 6, poz. 27, z późn. zm.): „Do nieletnich w wieku od 13 do 17 lat stosuje się kary, przewidziane niniejszym kodeksem. Do nieletnich nie stosuje się kary śmierci. Do nieletnich sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary. Nie ulega karze nieletni, który po ukończeniu 13 lat, a przed ukończeniem 17 lat, popełnił czyn, zabroniony pod groźbą kary, bez rozeznania, tj. nie osiągnąwszy rozwoju umysłowego i moralnego w takim stopniu, by mógł rozpoznać znaczenie czynu i kierować swym postępowaniem”.

<sup>24</sup> Art. 598 § 1 Kodeks postępowania karnego z 1928 r.: „Zamiast środków zapobiegawczych wskazanych w art. 164-187 sąd dla nieletnich stosuje: a) oddanie nieletniego pod dozór odpowiedzialny rodziców, opiekunów lub innej osoby godnej zaufania, z dodaniem w razie potrzeby dozoru kuratora, albo b) zatrzymanie w specjalnym schronisku dla nieletnich”.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> P. Piątek, op. cit., s. 128-157.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 86-87.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tj. Dz.U. 2021, poz. 1693).

<sup>29</sup> M. Stanowska, *Rehabilitacja osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległości Polski w praktyce sądów warszawskich*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Materiały naukowe, tom VI*, Warszawa 2018, s. 30.



względu na potrzebę doprecyzowania określonych regulacji<sup>30</sup>. Z zasady inicjatywę dotyczącą zmian podejmował Senat RP<sup>31</sup>.

Obecnie czynności prowadzące do unieważnienia orzeczeń WSR podejmują przeważnie prokuratorzy IPN<sup>32</sup>. Celem ich aktywności jest przywrócenie godności oraz dobrego imienia niesłusznie skazanym, a także wyłączenie z obrotu prawnego orzeczeń wydawanych wyłącznie w celu realizacji ideologii komunistycznej. Ponadto legitymację do wszczęcia wskazanego postępowania posiadają Rzecznik Praw Obywatelskich, Minister Sprawiedliwości, represjonowani lub ich pełnomocnicy. W ściśle określonych przypadkach mogą to również uczynić poszczególni członkowie rodziny oraz organizacje reprezentujące osoby represjonowane<sup>33</sup>.

Najważniejszym kryterium podlegającym analizie sądu jest konkretna działalność osób skazanych, która powinna być bezpośrednio związana z czynnościami podejmowanymi na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>34</sup>. Oznacza to konieczność wyczerpującej analizy zawartego w aktach sprawy materiału dowodowego w celu precyzyjnego określenia okoliczności, w jakich działał skazany. Nie wystarczy zatem uprawdopodobnienie działań osoby represjonowanej – z tego względu sądy w wielu przypadkach zawieszały postępowania rehabilitacyjne do momentu odtworzenia akt WSR, na podstawie których takie okoliczności można było udowodnić. Zgodnie z przepisami ustawy lutowej stwierdzenie nieważności może nastąpić gdy: czyn był związany z działalnością na rzecz niepodległości Polski, czyn został popełniony w celu uniknięcia w stosunku do siebie lub innej osoby represji za tę działalność, a także jeżeli orzeczenie wydano ze względu na sprzeciw skazanego wobec kolektywizacji wsi<sup>35</sup>. Sąd Najwyższy w 1992 r. stwierdził, że powyższy wymóg można uznać za spełniony także, gdy działanie osoby skazanej zarówno w kontekście podmiotowym, jak i przedmiotowym zmierzało do wzmocnienia działań mających na celu odzyskanie niepodległości<sup>36</sup>. W celu zachowania obiektywności sąd rozpatrujący

<sup>30</sup> Nowelizacje ustawy z dnia 20 lutego 1993 r. (Dz.U. 1933 nr 36, poz. 159); 3 lutego 1995 r. (Dz.U. 1995 nr 28, poz. 143); 16 lipca 1998 r. (Dz.U. 1998 nr 97, poz. 604); 19 września 2007 r. (Dz.U. 2007 nr 191, poz. 1372); 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. 2009 nr 14, poz. 74); 9 lipca 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1188); 30 sierpnia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 1952).

<sup>31</sup> M. Stanowska, op. cit., s. 29.

<sup>32</sup> Art. 45b ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tj. Dz.U. 2023, poz. 102).

<sup>33</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tj. Dz.U. 2021, poz. 1693).

<sup>34</sup> I. Tuleya, *Ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Komentarz praktyczny*, Poznań 2012, s. 36.

<sup>35</sup> Art. 1, ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r.

<sup>36</sup> Uchwała SN z 12.03.1992 r., I KZP 5/92, OSNKW 1992, nr 5-6, poz. 36.

sprawy o unieważnienie powinien mieć jednak na względzie sposób oraz charakter formułowania treści w dokumentacji organów państwowych w latach 1946–1955, która może opierać się na przesłankach ideologicznych<sup>37</sup>. Zachowanie obiektywności odnosi się również do stanowiska osoby skazanej, której ówczesna działalność nie zawsze spełni ustawowe kryteria<sup>38</sup>. Stwierdzenie tego wymaga dogłębnej analizy stanu faktycznego oraz materiału dowodowego.

Przygotowanie wzmiankowanego wniosku w celu skierowania go do sądu przez prokuratora IPN wymaga przeprowadzenia kwerendy polegającej przede wszystkim na analizie znajdujących się w zasobach archiwalnych Instytutu akt spraw rozpatrywanych przez WSR. Analizy dokonuje pracownik IPN specjalizujący się w historii XX w., który określa czy okoliczności opisane w sprawie zgodne są ze stanem faktycznym i spełniają ustawowe przesłanki w kontekście unieważnienia.

Prokuratorzy Oddziału IPN w Białymstoku do chwili obecnej złożyli kilkakrotnie wnioski o unieważnienie orzeczeń wydanych w latach 1946–1955. Poziom skomplikowania spraw, w których udział biorą prokuratorzy IPN jest zróżnicowany. Wnioski z ich inicjatywy co do zasady kończą się postanowieniem unieważniającym, jednak charakter spraw rozpoczętych przez odrębnych wnioskodawców nie zawsze wykazuje związek z działalnością niepodległościową. Należy podkreślić, że w wielu przypadkach złożoność zdarzeń oraz brak dokładnych informacji co do okoliczności, nie pozwala na jednoznaczną ocenę charakteru danych czynów i uznania ich za działanie na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Przykładami wyżej wymienionych sytuacji są trzy kazusy przedstawione w dalszej części artykułu.

Pierwszą prezentowaną sprawą, zakończoną unieważnieniem w listopadzie 2022 r., jest kazus R.K. skazanego orzeczeniem WSR w Białymstoku z dnia 15 grudnia 1950 r.<sup>39</sup> Na jego podstawie niespełna szesnastoletni R.K. – uczeń I klasy szkoły zawodowej, nieposiadający majątku oraz odznaczeń, został uznany winnym popełnienia przestępstwa<sup>40</sup> z art. 86 § 2 Kodeksu karnego Wojska Polskiego<sup>41</sup>. Czyn zawiniony polegać miał na usiłowaniu dokonania zmiany

37 I. Tuleya, op. cit., s. 41.

38 Ibidem.

39 Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku [dalej: AIPN Bi], Akta w sprawie karnej przeciwko A.W., J.K., R.K. oskarżonym o to, że usiłowali przemocą zmienić ustroj Państwa Polskiego, tj. o popełnienie przestępstwa z art. 86 § 2 Kodeksu Karnego Wojska Polskiego, sygn. 212/3827.

40 Ibidem.

41 Art. 86 § 2 Kodeksu Karnego Wojska Polskiego (Dz. U. Nr 6, poz. 27 z późn. zm.): „Kto usiłuje przemocą zmienić ustroj Państwa Polskiego, podlega karze więzienia na czas nie krótszy od lat 5 albo karze śmierci”. Osoby cywilne ponosiły odpowiedzialność na podstawie KK WP ze względu na następujące brzmienie art. 5 ppkt d: „Kodeks karny wojskowy stosuje się do innych osób, w przypadkach prawem określonych”.

przemocą ustroju Państwa Polskiego. R.K. wraz z kolegami należał do katolickiego związku o nazwie „W.”, sprzeciwiającego się przymusowym zapisom do Związku Młodzieży Polskiej, którego działalność o charakterze komunistycznym była sprzeczna z wartościami religii katolickiej<sup>42</sup>. Chłopcy ze względu na powyższe okoliczności, jako członkowie wymienionej grupy, sformułowali odezwę o charakterze protestacyjnym i wywiesili ją w pierwszych dniach marca 1950 r. w budynku jednej ze szkół ogólnokształcących w miejscowości G<sup>43</sup>. R.K. został postanowieniem prokuratora aresztowany tymczasowo na okres trzech miesięcy<sup>44</sup>. Piętnastoletni R.K. 3 marca 1950 r. został zatrzymany przez funkcjonariuszy Powiatowego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego, zaś 8 marca 1950 r. prokurator wojskowy wydał decyzję o jego tymczasowym aresztowaniu do dnia 8 czerwca 1950 r.<sup>45</sup> Zastanawiającą kwestią jest też nieterminowe złożenie wniosku o tymczasowe aresztowanie oraz czas jego trwania w odniesieniu nie tylko do wieku R.K., ale również do charakteru popełnionego czynu polegającego na wywieszeniu w szkole komunikatu napisanego przez nastolatków. Piętnastolatek mimo to, został skazany na karę dwóch lat pozbawienia wolności, utratę praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na okres dwóch lat, przy czym orzeczono także przepadek całego mienia skazanego na rzecz Skarbu Państwa, a przy tym zawieszenie kary pozbawienia wolności na okres trzech lat<sup>46</sup>. Zawieszenie ostatniej kary nastąpiło z względu na to, iż R.K. był zwykłym członkiem stowarzyszenia „W.”, okazywał skruchę w trakcie procesu, a także otrzymał dobrą opinię wystawioną przez władze szkolne<sup>47</sup>. Sąd Okręgowy w Białymstoku III Wydział Karny postanowił uznać za nieważne wskazane orzeczenie w oparciu o art. 1 ust. 1 ustawy lutowej<sup>48</sup>. Oznacza to, że skazanie nieletniego R.K. służyło ukaraniu za działanie przeciwko ideologii komunistycznej.

Następny przypadek unieważnionego orzeczenia WSR w Białymstoku dotyczy K.N. – członka Narodowych Sił Zbrojnych i Szefa Służby Sanitarnej<sup>49</sup>. Był on oskarżony o to, że w maju 1945 r. działając wspólnie z dwoma innymi członkami NSZ, wyrządzając szkodę zabrał w celu przywłaszczenia z apteki M.A.

42 Akta prokuratorskie OKŚZpNP IPN w Białymstoku dotyczące sprawy o unieważnienie orzeczenia WSR w Białymstoku skazującego R. K. za działalność niepodległościową, sygn. Ns 47.2022.

43 Ibidem.

44 Ibidem.

45 Ibidem.

46 AIPN Bi, sygn. 212/3827.

47 Ibidem.

48 Postanowienie SO w Białymstoku III Wydział Karny z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. III Ko 491/22.

49 AIPN Bi, Akta w sprawie karnej przeciwko K. N. oskarżonego o to, że należał do związku, który miał na celu obalenie demokratycznego ustroju Państwa Polskiego tj. o czyn z art. 1 dekretu o ochronie państwa z 30 października 1944 r., dalej o czyn z art. 4 § 1 dekretu o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, dalej o czyn z art. 23 § 1 w zw. z art. 24 § 1 tego dekretu oraz o czyn z art. 9 też tego dekretu, sygn. 212/2964.

blisko 20 sztuk bandaży, 2 kawałki mydła oraz lekarstwa<sup>50</sup>. Czyn zakwalifikowano jako przestępstwo z art. 9 Dekretu o ochronie Państwa z 30 października 1944 r.<sup>51</sup> Kolejnym zarzutem w tej samej sprawie było to, że w okresie od sierpnia 1944 r. do czerwca 1949 r. przechowywał bez zezwolenia niemiecki pistolet „Parabellum” nr 965 wraz ze 113 sztukami amunicji, a także radziecki pistolet „TT” nr 148 i 121 sztuk amunicji<sup>52</sup>. Zgodnie z Dekretem z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, stanowiło to przestępstwo z art. 4 § 1<sup>53</sup>. W tym samym akcie oskarżenia sformułowany został zarzut, że również w tym okresie, na wspomnianym strychu przechowywał archiwum sanitarne NSZ, określonego w aktach WSR „związkiem przestępczym”<sup>54</sup>. Znajdowało się w nim osiem ulotek antypaństwowych z marca 1945 r. oraz pisma organizacyjne – jedno z sierpnia 1944 r., dwa z 1945 r., o treści, która miała zostać tajemnicą wobec władzy państwowej. Działanie to stanowiło przestępstwo z art. 23 § 1 Dekretu o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa<sup>55</sup>. K.N. za wskazane czyny skazany został na cztery lata więzienia z utratą praw publicznych i obywatelskich praw honorowych ze złagodzeniem na dwa lata<sup>56</sup>. Kolejno na karę sześciu lat więzienia i finalnie za ostatni czyn, na karę czterech lat więzienia<sup>57</sup>. Przez wzgląd na amnestię, WSR w Białymstoku skazał K.N. na karę łączną siedmiu lat więzienia z utratą praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na okres dwóch lat<sup>58</sup>. Sąd Okręgowy w Białymstoku postanowieniem z października 2022 na podstawie art. 1 § 1 ustawy lutowej unieważnił orzeczenie białostockiego WSR względem K.N.<sup>59</sup> Przyczyną było to, iż K.N. działając na

<sup>50</sup> Akta prokuratorskie OKŚZpNP IPN w Białymstoku dotyczące sprawy o unieważnienie orzeczenia WSR w Białymstoku skazującego K. N. za działalność niepodległościową, sygn. Ns 39.2022.

<sup>51</sup> Art. 9 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa (Dz.U. 1944 nr 10 poz. 50): „Kto w czasie wojny zabiera innej osobie cudze mienie, ruchome w celu przywłaszczenia, używając przemocy albo grożąc użyciem natychmiastowego gwałtu na osobie albo doprowadzając człowieka do stanu nieprzytomności lub bezbronności, podlega karze więzienia lub karze śmierci”.

<sup>52</sup> Akta prokuratorskie OKŚZpNP IPN w Białymstoku dotyczące sprawy o unieważnienie orzeczenia WSR w Białymstoku skazującego K. N. za działalność niepodległościową, sygn. Ns 39.2022.

<sup>53</sup> Art. 4 § 1 Dekretu z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz.U. 1946 nr 30, poz. 192): „Kto bez zezwolenia wyrabia, gromadzi lub przechowuje broń palną, amunicję, materiały lub przyrządy wybuchowe albo inne przedmioty mogące spowodować niebezpieczeństwo powszechne, podlega karze więzienia na czas nie krótszy od lat 5 lub dożywotnio albo karze śmierci”.

<sup>54</sup> Akta prokuratorskie OKŚZpNP IPN w Białymstoku dotyczące sprawy o unieważnienie orzeczenia WSR w Białymstoku skazującego K. N. za działalność niepodległościową, sygn. Ns 39.2022.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Postanowienie SO w Białymstoku III Wydział Karny z dnia 26 października 2022, III Ko 439/22.

rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego jako członek NSZ, dokonał zaboru bandaży, mydła i lekarstw w celu niesienia pomocy członkom konspiracyjnej organizacji, do której sam należał<sup>60</sup>. Posiadanie opisanej w wyroku broni oraz ulotek antypaństwowych wiązało się z praktykami charakterystycznymi dla NSZ<sup>61</sup>. Ponadto archiwum sanitarne pełniło funkcję podstawowego wyposażenia zawierającego rozkazy organizacyjne, raporty sytuacyjne, zapiski, adnotacje oraz podziemną prasę<sup>62</sup>. Narodowe Siły Zbrojne były polską organizacją wojskową odpierającą działania niemieckie, sowieckie i kolaboracyjne. Czyny popełnione przez K.N. miały zatem bezpośredni związek z działalnością niepodległościową.

Ostatnią analizowaną sprawą jest kazus J.M. oskarżonego przez Wojskową Prokuraturę Rejonową w Białymstoku we wrześniu 1947 r., następnie skazanego przez WSR w Białymstoku orzeczeniem z października 1947 r. Czyn J.M. polegał na nielegalnym przechowywaniu w krzakach, w odległości pięćdziesięciu metrów od swoich zabudowań zdatnej do użytku broni palnej. Był to karabin Mauser nr 2821 z czterema nabojami, przechowywany w okresie od lipca 1944 r. do sierpnia 1947 r. Jak w przypadku K.N., czyn zakwalifikowano jako przestępstwo z art. 4 § 1 Dekretu z 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa<sup>63</sup>. Z protokołu rozprawy z 13 października 1947 r. wynika, że J.M. przyznał się do zarzucanego mu czynu i złożył wyjaśnienia, iż w lipcu 1944 r. otrzymał broń od żołnierza Armii Czerwonej, który odwiedzał jego dom<sup>64</sup>. Po sprawdzeniu sprawności broni naoliwił ją, schował do skrzynki i ukrył w krzakach znajdujących się w odległości pięćdziesięciu metrów od jego domu<sup>65</sup>. Pistoletu używał do polowania na dziki, które niszczyły jego pole, wykorzystując tym samym łącznie piętnaście naboju<sup>66</sup>. Kolejne dziesięć sztuk amunicji kupił w 1946 r. umieszczając je razem z przechowywaną w skrytce bronią<sup>67</sup>. Ojciec J.M. w marcu 1948 r. w piśmie skierowanym do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podkreślił, że jego syn skazany na siedem lat więzienia za bezprawne posiadanie broni, nie należał do żadnej nielegalnej

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Art. 4 § 1 Małego kodeksu karnego: „Kto bez zezwolenia wyrabia, gromadzi lub przechowuje broń palną, amunicję, materiały lub przyrządy wybuchowe albo inne przedmioty mogące spowodować niebezpieczeństwo powszechne, podlega karze więzienia na czas nie krótszy od lat 5 lub dożywotnio albo karze śmierci”.

<sup>64</sup> AIPN Bi, Akta w sprawie karnej przeciwko J.M. oskarżonego o czyn z art. 4 § 1 Dekretu z 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, sygn. 212/1757, *Protokół przesłuchania podejrzanego J.M. z 17 sierpnia 1947 r.*, k. 9.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem.

organizacji, a przestępstwo popełnił będąc osobą młodą, niedoświadczoną życiowo i nieświadomą skutków własnego postępowania<sup>68</sup>. Z uwagi na odbycie ponad połowy orzeczonej kary, a także według opinii Komendanta Ośrodka Pracy w miejscowości K., nienagannego zachowania osadzonego oraz wniosku matki skazanego<sup>69</sup>, WSR w Białymstoku 6 kwietnia 1951 r. wydał postanowienie, na podstawie którego warunkowo zwolnił J.M. z odbycia pozostałej części kary, ustalił okres próby do dnia 16 sierpnia 1954 r. oraz pouczył skazanego o możliwości odwołania zwolnienia w przypadku popełnienia przez niego nowego przestępstwa<sup>70</sup>.

Podczas kwerendy przeprowadzonej w IPN w Białymstoku, nie ujawniono danych potwierdzających przynależność J.M. do polskiej organizacji niepodległościowej<sup>71</sup>. Prokurator IPN nie znalazł zatem podstaw do skierowania wniosku o unieważnienie skazującego go orzeczenia<sup>72</sup>. Wniosek o unieważnienie złożył zaś we wrześniu 2021 r. pełnomocnik J.M. argumentując, iż J.M. był członkiem Armii Krajowej pełniącym działalność opozycyjną, w wyniku której dotknęły go represje w postaci skazania w 1947 r.<sup>73</sup> Sąd Okręgowy w Białymstoku postanowieniem z dnia 9 grudnia 2021 r. wniosku nie uwzględnił podkreślając, że czynu skazanego nie można określić mianem walki o niepodległość kraju<sup>74</sup>. Podniesiono również, że zarówno materiały, które przedstawił w postępowaniu wnioskodawca, a także dokumentacja z zasobów Instytutu Pamięci Narodowej nie wykazały, iż wyrok WSR z dnia 13 października 1947 r. został wydany ze względu na działalność niepodległościową J.M. W postanowieniu podkreślono również, że sam J.M. zeznając w trakcie postępowania w 1947 r. wyraźnie zaprzeczył, jakoby miał należeć do „nielegalnej organizacji”, oraz że jego „brata zabiła banda bo służył na państwowej posiadzie”<sup>75</sup>. Sąd stwierdził, że nie przedstawiono również dowodu na to, że okoliczności sprawy z 1947 r. toczącej się przed WSR w Białymstoku były niezgodne z faktami<sup>76</sup>. Ze względu na powyższe, nie zaistniały przesłanki, na podstawie których można było uznać za nieważny wyrok skazujący J.M. Pełnomocnik skazanego po zakończeniu postępowania przed Sądem Okręgowym, złożył zażalenie do Sądu Apelacyjnego, który 7 lutego 2022 r. uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania<sup>77</sup>. Sąd w uzasadnieniu wskazał,

68 Ibidem.

69 Ibidem.

70 Ibidem.

71 Akta prokuratorskie OKŚZpNP IPN w Białymstoku dotyczące sprawy o unieważnienie orzeczenia WSR w Białymstoku skazującego J. M. za działalność niepodległościową, sygn. Ns 78.2020.

72 Ibidem.

73 Postanowienie SO III Wydział Karny w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. III Ko 335/21.

74 Ibidem.

75 Ibidem.

76 Ibidem.

77 Postanowienie SA w Białymstoku z dnia 7 lutego 2022 r., sygn. II AKz 1/22.



iż należy zbadać dokładnie wszystkie okoliczności na podstawie analizy dostępnego materiału dowodowego<sup>78</sup>. Sąd Okręgowy w Białymstoku postanowieniem z dnia 20 października 2022 r. nie uwzględnił wniosku pełnomocnika J.M. Uzasadził, iż skazanemu nie przypisano działalności niepodległościowej, wyrok skazujący nie był związany z członkostwem w organizacji konspiracyjnej, zaś nielegalne posiadanie broni przez J.M. służyło polowaniu na dzikie zwierzęta<sup>79</sup>. Potwierdził to fakt, że schowana broń umieszczona była zbyt daleko, aby mogła zostać użyta do samoobrony, zaś jednocześnie zbyt blisko, aby miała należeć do organizacji niepodległościowych, które składały ją w ukrytych magazynach leśnych<sup>80</sup>. Na tym etapie postępowania nie przemówiły na korzyść skazanego także wypowiedzi zeznających w sprawie świadków, którzy twierdzili, że J.M. do chwili zatrzymania był członkiem Narodowego Zjednoczenia Wojskowego, opiekował się magazynem broni, a w trakcie przesłuchania bito go do nieprzytomności<sup>81</sup>. Zeznania te uznane zostały przez sąd za składane przez świadków wyłącznie na potrzeby obecnego postępowania oraz mające na celu doprowadzenie do wydania korzystnego dla skazanego orzeczenia<sup>82</sup>.

Sprawa ta ukazuje, iż postępowanie toczące się przed sądem na podstawie przepisów ustawy lutowej, ma na celu unieważnienie wyroków WSR wydanych w latach 1946–1955 względem skazanych stricte za działalność niepodległościową. Artykuł 1 wzmiankowanej ustawy wyraźnie konkretyzuje ten wymóg. Przy analizie materiału dowodowego znaczenie ma wyłącznie określony charakter działalności skazanego. Jeżeli zatem orzeczenie skazujące dotyczy czynów i zdarzeń innych niż aktywność niepodległościowa, nie zachodzą przesłanki uwzględnienia wniosku, zatem konsekwentnie również unieważnienia wyroku.

Wojskowy Sąd Rejonowy w Białymstoku w latach 1946–1955 orzekał w 7213 sprawach<sup>83</sup>. Na karę śmierci skazał 254 osoby, przy czym wobec 146 skazanych orzeczona kara została wykonana<sup>84</sup>. Pozostałe orzeczenia dotyczyły długoterminowego pozbawienia wolności oraz innych piętnujących środków, m.in. odebrania praw obywatelskich oraz pozbawienia majątku na rzecz Państwa Polskiego<sup>85</sup>. Większość z nich była odpowiedzią władzy komunistycznej na działalność niepodległościową i próbą zastraszenia społeczeństwa. Osoby represjonowane ze względu na ślad, jaki odcisnęły na ich życiu wyroki wydane przez białostocki

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> Postanowienie SO III Wydział Karny w Białymstoku z dnia 20 października 2022 r., sygn. III Ko 61/22.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> T. Pogorzelska, op. cit., s. 36.

<sup>84</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>85</sup> Art. 46 Kodeksu Karnego Wojska Polskiego.



WSR, w późniejszym czasie borykały się częstokroć z problemami osobistymi bądź zawodowymi. W celu oczyszczenia dobrego imienia skazanych, do Sądu Okręgowego w Białymstoku na przestrzeni lat 1991–2022 złożono blisko pięć tysięcy wniosków o unieważnienie wydanych postanowień<sup>86</sup>. Zdecydowana większość orzeczeń skazujących została unieważniona w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Przykładem jest chociażby rok 1992, w którym unieważniono aż 818 wyroków WSR w Białymstoku. Podkreślić należy, iż wniosków o unieważnienie ogółem w tym samym roku złożono około tysiąca. Część spraw Sąd Okręgowy w Białymstoku przekazał również według właściwości do innych sądów. Pozostałe wnioski umorzono lub pozostawiono bez rozpoznania. Ciekawym przypadkiem postanowienia sądowego było unieważnienie częściowe, według którego do każdego z kilku czynów zastosowano inne rozwiązanie. Tylko co do jednego czynu zastosowano unieważnienie, względem czynu drugiego wniosek oddalono, odnośnie trzeciego – wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia<sup>87</sup>. Jest to jeden z przykładów złożonego układu przedmiotowego sprawy, w której występuje wielość czynów objętych wyrokiem skazującym<sup>88</sup>.

W latach 2000–2022 unieważniono prawie 600 orzeczeń białostockiego WSR<sup>89</sup>, przy czym większość wniosków o unieważnienie w tym okresie złożyli białostoccy prokuratorzy IPN. Spośród nich wyróżnia się wniosek o unieważnienie wyroku WSR w Białymstoku z dnia 27 grudnia 1946 r. skazującego na karę śmierci braci Zygmunta i Lucjana Marchelów, wydanego przez skład sędziowski, któremu przewodniczył ppłk Włodzimierz Ostapowicz<sup>90</sup>. Obaj bracia zostali straceni tego samego dnia, tuż po skazaniu podczas rozprawy pokazowej, która odbyła się na terenie ich rodzinnego gospodarstwa w Wojtkowicach Glinnych<sup>91</sup>. Orzeczenie unieważniono na wniosek prokuratora IPN w 2002 r.

Przytoczone w niniejszym artykule fakty pozwalają na stwierdzenie, że ustawa lutowa przewidziała skuteczną możliwość rehabilitacji osób skazanych przez WSR w Białymstoku za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Na jej podstawie szerokie grono podmiotów posiada możliwość przywrócenia dobrego imienia osądzonym ofiarom. Składane przez uprawnione podmioty liczne wnioski miały na celu nie tylko unieważnienie bezprawnych orzeczeń WSR, lecz także naprawienie szkody oraz zadośćuczynienie krzywdy, jakich doznały osoby represjonowane. W prowadzonym przez

<sup>86</sup> Informacje uzyskane w Sądzie Okręgowym w Białymstoku w dniu 30 stycznia 2023 r. na podstawie wewnętrznych statystyk prowadzonych przez SO.

<sup>87</sup> Badania własne na podstawie wykazów spraw karnych z lat 1991–2007 prowadzonych w Sądzie Okręgowym w Białymstoku.

<sup>88</sup> I. Tuleya, op. cit., s. 24.

<sup>89</sup> Informacje uzyskane w Sądzie Okręgowym w Białymstoku w dniu 30 stycznia 2023 r. na podstawie wewnętrznych statystyk prowadzonych przez SO.

<sup>90</sup> K. Szwagrzyk, *Sędzia, który zabił braci Marchelów*, „Biuletyn IPN” 2005, nr 12, s. 56.

<sup>91</sup> Ibidem.

funkcjonariuszy MBP postępowaniu przygotowawczym doświadczały one częstokroć tortur psychicznych, fizycznych, a podczas rozpatrywania ich spraw przez WSR-y dochodziło do jawnego łamania ówczesnie obowiązującego prawa. Obecnie żyje już niewiele tych osób, dlatego tak duże znaczenie ma działalność prokuratorów IPN zmierzająca nie tylko do eliminacji z obrotu prawnego orzeczeń skazujących za działalność niepodległościową, lecz także przywrócenia godności ofiarom reżimu komunistycznego.

## Bibliografia

### Akty prawne

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928 nr 33, poz. 313.).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1932 nr 60, poz. 571).

Dekret z dnia 23 września 1944 r. – Kodeks Karny Wojska Polskiego (Dz.U. 1944 nr 6, poz. 27).

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa (Dz.U. 1944 nr 10, poz. 50).

Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz.U. 1946 nr 30, poz. 192).

Ustawa z dnia 5 kwietnia 1955 r. o przekazaniu sądom powszechnym dotychczasowej właściwości sądów wojskowych w sprawach karnych osób cywilnych, funkcjonariuszów organów bezpieczeństwa publicznego, Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej (Dz.U. 1955 nr 15, poz. 83).

Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tj. Dz.U. 2021, poz. 1693).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tj. Dz.U. 2023, poz. 102).

### Orzecznictwo

Uchwała SN z 12.03.1992 r., I KZP 5/92, OSNKW 1992, nr 5-6, poz. 36.

Postanowienie Sądu Okręgowego III Wydział Karny w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. III Ko 335/21.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 7 lutego 2022 r., sygn. II AKz 1/22.

Postanowienie Sądu Okręgowego III Wydział Karny w Białymstoku z dnia 20 października 2022 r., sygn. III Ko 61/22.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku III Wydział Karny z dnia 26 października 2022 r., III Ko 439/22.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku III Wydział Karny z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. III Ko 491/22.

## Źródła

- Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku, Akta w sprawie karnej przeciwko A. W., J. K., R. K. oskarżonym o to, że usiłowali przemocą zmienić ustroj Państwa Polskiego, tj. o popełnienie przestępstwa z art. 86 § 2 Kodeksu karnego Wojska Polskiego, sygn. 212/3827.
- Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku, Akta w sprawie karnej przeciwko J.M. oskarżonego o czyn z art. 4 § 1 Dekretu z 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, sygn. 212/1757.
- Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku, Akta w sprawie karnej przeciwko K. N. oskarżonego o to, że należał do związku, który miał na celu obalenie demokratycznego ustroju Państwa Polskiego tj. o czyn z art. 1 Dekretu o ochronie państwa z 30 października 1944 r., dalej o czyn z art. 4 § 1 Dekretu o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa, dalej o czyn z art. 23 § 1 w zw. z art. 24 § 1 tego Dekretu oraz o czyn z art. 9 też tego dekretu, sygn. 212/2964.
- Akta Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku, Akta prokuratorskie dotyczące sprawy o unieważnienie orzeczenia WSR w Białymstoku skazującego K. N. za działalność niepodległościową, sygn. Ns 39.2022.
- Akta Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku, Akta prokuratorskie dotyczące sprawy o unieważnienie orzeczenia WSR w Białymstoku skazującego R. K. za działalność niepodległościową, sygn. Ns 47.2022.
- Akta Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku, Akta prokuratorskie dotyczące sprawy o unieważnienie orzeczenia WSR w Białymstoku skazującego J.M. za działalność niepodległościową, sygn. Ns 78.2020.

## Literatura

- Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2007.
- Lityński A., *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999.
- Łapiński P., *Sądownictwo wojskowe w województwie białostockim w latach 1944–1955*, [w:] *Polska północno-wschodnia w okresie stalinizmu – spojrzenie z perspektywy półwiecza*, red. K. Sychowicz, E. Świętochowska-Bobowik, W. Wilczewski, Białystok – Warszawa 2009.
- Musiał F., *Polityka czy sprawiedliwość? Wojskowy Sąd Rejonowy w Krakowie (1946–1955)*, Kraków 2005.
- Piątek P., *Przestępcze wymuszenie zeznań w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez organy bezpieczeństwa publicznego w latach 1944–1956. Studium kryminologiczno-prawne*, Katowice-Warszawa 2018.
- Pogorzelska T., *Wojskowy Sąd Rejonowy w Białymstoku 1946–1955. Organizacja, funkcjonowanie kancelarii i archiwizacja dokumentacji*, „Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej” 2012, t. 5.

- Romanowska E., *Wkrótce już stanę przed innym sądem. Prawnicy II Rzeczypospolitej represjonowani w Polsce w latach 1944–1956*, Warszawa 2020.
- Stanowska M., *Rehabilitacja osób represjonowanych w latach 1944–1956 za działalność na rzecz niepodległości Polski w praktyce sądów warszawskich*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Materiały naukowe, tom VI*, Warszawa 2018.
- Szwagrzyk K., *Sędzia, który zabił braci Marchelów*, „Biuletyn IPN” 2005, nr 12.
- Tuleya I., *Ustawa o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Komentarz praktyczny*, Poznań 2012.

### **Źródło internetowe**

Słownik pojęć używanych w resorcie; <https://katalog.bip.ipn.gov.pl/sloownik>

## **STRESZCZENIE**

### **Problematyka stwierdzenia nieważności orzeczeń Wojskowych Sądów Rejonowych w praktyce funkcjonowania Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku**

Artykuł przedstawia działalność usytuowanej przy Oddziale Instytutu Pamięci Narodowej w Białymstoku Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (KŚZpNP) w zakresie stwierdzania nieważności orzeczeń Wojskowych Sądów Rejonowych (WSR). W pierwszej części w jego ramach ukazano zadania Komisji oraz akty prawne regulujące procedurę unieważniania orzeczeń wydanych przez WSR w latach 1946–1955. W dalszej części zostały omówione okoliczności powstania, struktura oraz kompetencje WSR-ów. Szerzej ukazano również WSR w Białymstoku, wskazując na jego charakterystykę w okresie funkcjonowania. Dzięki udostępnionym aktom prokuratorskim IPN oraz materiałom źródłowym z Archiwum IPN w Białymstoku zaprezentowane zostały przykłady trzech różnych orzeczeń wydanych przez WSR w Białymstoku. Pierwsza sprawa dotyczy nieletniego, który został skazany za rzekomą działalność przeciwko władzy komunistycznej. Miał on być członkiem organizacji katolickiej oraz namawiać innych do niewstępowania do Związku Młodzieży Polskiej. Kolejna ofiara komunizmu skazana była za działalność w strukturach Narodowych Siłach Zbrojnych – organizacji o charakterze antykomunistycznym. Ponadto posiadał on broń, ulotki antypaństwowe oraz medykamenty. W obu przypadkach orzeczenia WSR uchylane były przez Sąd Okręgowy w Białymstoku przede wszystkim z racji oparcia ich nie na przepisach obowiązującego prawa, lecz na ideologii komunistycznej. Ostatnia zaprezentowana sprawa dotyczy skazanego za nielegalne posiadanie broni. Wniosek o unieważnienia orzeczenia wydanego przez WSR został odrzucony ze względu na fakt, że czynu skazanego nie można określić mianem walki o niepodległość kraju. Tym bardziej, że w trakcie przesłuchania w 1947 r. oskarżony zaprzeczył działalności w jakiegokolwiek organizacji antykomunistycznej. W ostatniej części artykułu wykorzystując

udostępnione wykazy spraw karnych z lat 1991–2007 oraz prowadzone po 2007 r. wewnętrzne statystyki Sądu Okręgowego w Białymstoku ukazano skalę unieważnienia orzeczeń WSRów. Przeanalizowano także ilość takich orzeczeń względem odrzuconych wniosków, które nie miały podstaw do rozpatrzenia na korzyść skazanych w latach 1946–1955.

#### SUMMARY

### **The Problems of Decisions Annulment of Military District Courts in the Practice of Functioning of the Branch of the Institute of National Remembrance in Białystok**

The article presents the activities of the Commission for the Prosecution of Crimes against the Polish Nation (KŚZpNP), located in the Białystok Branch of the Institute of National Remembrance (IPN), with regard to the annulment of rulings of Military District Courts (MDC). In its first part, it shows the tasks of the Commission and the legal acts regulating the procedure of invalidating rulings issued by the MDC in 1946–1955. The following part discusses the circumstances of the establishment, the structure and powers of the MDC. The MDC in Białystok is also shown more extensively, indicating its characteristics during the period of its operation. Thanks to the available IPN prosecution files and source materials from the IPN Archives in Białystok, the author presents examples of three different rulings issued by the MDC in Białystok. The first case involves a juvenile who was convicted of alleged activity against communist authorities. He was alleged to have been a member of a Catholic organization and to have persuaded others not to join the Union of Polish Youth. Another victim of communism was convicted of activity in the structures of the National Armed Forces, an organization with an anti-communist character. In addition, he possessed weapons, anti-state leaflets and medicine. In both cases, the rulings of the MDC were overturned by the District Court in Białystok, primarily because they were based not on the provisions of existing law, but on communist ideology. The last case presented a case of a convict with illegal possession of weapons. The motion to annul the ruling issued by the MDC was rejected on the grounds that the convict's act could not be described as fighting for the country's independence. All the more so because during the interrogation in 1947 the defendant denied activity in any anti-communist organization. In the last part of the article, using the available lists of criminal cases from 1991–2007 and the internal statistics of the Białystok District Court kept after 2007, the author presents the scale of annulment of judgments of the MDCs. Furthermore, the author analyzes the number of such rulings relative to rejections that had no grounds for consideration in favor of those convicted between 1946 and 1955.

**Marcin Dziadkiewicz**

Uniwersytet Warszawski  
(University of Warsaw, Poland)  
m.dziadkiewicz@student.uw.edu.pl

ORCID: 0009-0001-7720-6088

**Bartosz Filoc**

Uniwersytet Warszawski  
(University of Warsaw, Poland)  
b.filoc@student.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-3978-4239

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.22

## **Marginalizacja instytucji ławnika we współczesnym procesie karnym na tle ustawodawstwa PRL**

### **ABSTRAKT**

Obecność ławników w składach orzekających sądów karnych jest najistotniejszą w praktyce formą udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W Polsce to rozwiązanie ustrojowe utrzymuje się już od przeszło 70 lat. W tym okresie kształt omawianej instytucji uległ wielu zmianom, zarówno w zakresie regulacji prawnych, jak i funkcjonowania w praktyce. Autorzy postanowili ją zbadać ze względu na rolę, jaką odgrywa w dyskursie politycznym ostatnich lat, a także ze względu na wprowadzane oraz postulowane zmiany w tym zakresie. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie przekształceń roli ławnika w procedurze karnej po II wojnie światowej, skutkujących zmniejszeniem jego znaczenia w polskim systemie normatywnym, szczególnie po przemianach ustrojowych 1989 r. i poddanie ich ocenie. Dodatkowo porównanie przepisów pochodzących z dwóch różnych okresów historycznych oraz zestawienie poglądów przedstawicieli różnych grup społecznych na sposób funkcjonowania ławników w sądach karnych pozwoli ukazać omawiane zagadnienie w sposób kompleksowy i zrealizować założony cel badawczy. W tekście autorzy przywołują liczne monografie naukowe, a także badania statystyczne przeprowadzone wśród różnych grup społecznych na temat ławników oraz analizują

czynniki pozanormatywne. Ponadto przedstawione są opinie wybitnych przedstawicieli doktryny prawa karnego oraz głosy osób publicznych. Spośród źródeł pochodzących z okresu PRL, szczególną inspirację stanowiły prace prof. A. Turskiej oraz prof. M. Rybickiego, a także badania przeprowadzone przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Natomiast przy opisywaniu obecnego kształtu instytucji ławnika autorzy powołali się na współczesne opracowania, badania, ankiety i wypowiedzi, przede wszystkim dzieła dr. J. Kila i prof. J. Zagrodnika. Wiodącymi metodami zastosowanymi przy tworzeniu artykułu są metody: prawno-porównawcza oraz socjologiczna.

#### ABSTRACT

### **Marginalization of the Lay Judge Institution in Modern Criminal Procedure in the Context of the Legislation of the Polish People's Republic**

The presence of lay judges in the composition of criminal courts is the most significant form of social participation in the administration of justice in practice. In Poland, this structural solution has been maintained for over 70 years. During this period, the discussed institution has undergone many changes, both in terms of legal regulations and functioning in practice. The Authors decided to investigate it due to the role it fulfills in the political discourse of recent years, as well as due to the changes introduced and proposed in this area. The aim of this article is to show the transformations of the role of the lay judge in the criminal proceedings after World War II, resulting in a reduction of its importance in the Polish normative system, especially after the political changes in 1989, and to assess them. Additionally, a comparison of provisions from two different historical periods and a comparison of views of representatives of different social groups on the functioning of lay judges in criminal courts will allow to comprehensively present the discussed issue and to achieve the research goal. In the text, the Authors refer to numerous scientific monographs and statistical studies conducted among different social groups on the topic of lay judges, and also analyze non-normative factors. In addition, the article adduces opinions of prominent representatives of criminal law doctrine and public figures. Among the sources from the period of the Polish People's Republic, the works of Prof. A. Turska and Prof. M. Rybicki, as well as the research conducted by the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences, were particularly inspiring. While describing the current shape of the lay judge institution, the Authors referred to contemporary studies, surveys, and statements, mainly the works of Dr. J. Kil and Prof. J. Zagrodnik. The leading methods used in creating the article are the comparative and sociological methods.



**Słowa kluczowe:** ławnik, Polska Rzeczpospolita Ludowa, procedura karna, udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości, marginalizacja

**Key words:** lay judge, Polish People's Republic, criminal procedure, participation of a social factor in exercising justice, marginalization

## Wstęp

Udział czynnika społecznego w procesie karnym ma w polskim prawie procesowym wielowiekową, bogatą tradycję. W okresie rozbiorów na ziemiach polskich wprowadzano różnorodne instytucje, które miały zagwarantować udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości<sup>1</sup>. Władze II RP również dostrzegały jego istotną rolę, czego dowodem są normy rangi konstytucyjnej wprowadzone w Konstytucji marcowej z 1921 r.<sup>2</sup> Trzeba jednak zauważyć, iż w okresie dwudziestolecia międzywojennego instytucja ławnika nie występowała w procesie karnym, a wyłącznie w sądach pracy oraz izbach handlowych. W procedurze karnej II RP pojawiły się natomiast sądy przysięgłych<sup>3</sup>. Z roli czynnika społecznego nie zrezygnowała także władza ludowa, aczkolwiek wprowadziła w tym zakresie własne rozwiązania ustrojowe. W ten sposób powstała instytucja ławników ludowych, która pomimo przemian ustrojowych po 1989 r. utrzymała się w porządku prawnym. Omawiana instytucja funkcjonuje w polskim procesie karnym do dziś, a przepisy jej dotyczące były wielokrotnie nowelizowane. Skutkiem tego procesu jest marginalizacja pozycji oraz roli ławników w procedurze karnej. Celem niniejszej pracy będzie ukazanie zmian w przepisach, w praktyce ich stosowania oraz w postrzeganiu ławników przez środowisko prawnicze oraz opinię publiczną.

## Przepisy PRL – okres lat 40. i 50. XX w.

Prace nad rozwiązaniami dotyczącymi czynnika społecznego w procedurze karnej rozpoczęły się już w 1944 r., kiedy to 15 sierpnia wydano Dekret

<sup>1</sup> R. Jastrzębski, *Czynnik obywatelski w sądownictwie II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021, t. 72, z. 1, s. 283-287.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267, z późn. zm.).

<sup>3</sup> Zob. więcej J. Maziarz, *Sądy przysięgłych w II Rzeczypospolitej w praktyce Sądu Okręgowego w Krakowie*, Warszawa 2017.

PKWN o wprowadzeniu Sądów Przysięgłych<sup>4</sup>. Przywołany akt prawny w art. 2 przywracał instytucję sądów przysięgłych w procedurze karnej, a zarazem w art. 1 uchylał przepisy ustawy z 1938 r.<sup>5</sup> Ponadto 23 października wydano dekret PKWN o powołaniu i ukonstytuowaniu ławy przysięgłych, który określał wymogi wobec kandydatów na ławników, grupy wyłączone od orzekania czy sposób wyboru sędziów<sup>6</sup>. Niemalże jednocześnie, bo 12 września tego samego roku, w specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich zaczęli orzekać ławnicy. Zgodnie z art. 3 Dekretu PKWN: „Specjalny sąd karny orzeka w składzie jednego sędziego mianowanego w myśl art. 4 § 1 oraz dwóch ławników powołanych w trybie art. 4 § 2”<sup>7</sup>. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że specjalne sądy karne orzekały na podstawie tzw. sierpniówki, czyli Dekretu PKWN z 13 sierpnia 1944 r. bowiem zgodnie z jego art. 7: „Przestępstwa, przewidziane w niniejszym dekrete, podlegają właściwości specjalnych sądów karnych”<sup>8</sup>. „Sierpniówka” stała się symbolem funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w pierwszych latach władzy ludowej. Na jej podstawie skazywano nie tylko zbrodniarzy hitlerowskich, ale także żołnierzy polskiego podziemia, m.in. generała Augusta Fieldorfa ps. „Nil”<sup>9</sup>. Nie można pominąć tej kwestii analizując zagadnienie, jakim jest udział ławników w polskiej procedurze karnej, ponieważ to właśnie w przywołanych specjalnych sądach karnych po raz pierwszy ławnicy wydawali wyroki razem z sędziami zawodowymi. Zniesiono je Dekretem PKWN z 17 października 1946 r., a dla spraw dotychczas przez nie rozpatrywanych właściwe stały się sądy okręgowe<sup>10</sup>.

Uzasadnioną wydaje się być teza, zasugerowana przez M. Rybickiego, iż ustawodawca w latach 1944–1950 nie zdecydował jeszcze w jakiej formie należy obywatelom umożliwić sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czego rezultatem była „swoista dwutorowość ustrojowa”<sup>11</sup>. Dowodem na to może być zdanie zawarte w „Programie prac PKWN”: „Nowe reformy sądownictwa

4 Dekret PKWN dnia 15 sierpnia 1944 r. o wprowadzeniu Sądów Przysięgłych (Dz.U. 1944 nr 2, poz. 7).

5 Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. Zniesienie instytucji Sądów Przysięgłych i sędziów pokoju (Dz.U. nr 24, poz. 213). Zgodnie z artykułem 1 § 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 1938 r.: „Znosi się instytucje sądów przysięgłych i sędziów pokoju”.

6 Dekret PKWN z dnia 23 października 1944 r. o powoływaniu i ukonstytuowaniu ławy przysięgłych (Dz.U. 1944 nr 9, poz. 47).

7 Dekret PKWN z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich (Dz.U. 1944 nr 4, poz. 21).

8 Dekret PKWN z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego (Dz.U. 1944 nr 4, poz. 16).

9 A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 69.

10 Dekret PKWN z dnia 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych (Dz.U. 1946 nr 59, poz. 324, z późn. zm.).

11 M. Rybicki, *Ławnicy ludowi w sądach PRL*, Warszawa 1968, s. 122.

przeprowadzone i będące w projekcie, nie naruszając dotychczasowego aparatu sądowego, idą po linii zdemokratyzowania go przez wprowadzenie sądów przysięgłych, sądów gminnych, sądów obywatelskich itp.”<sup>12</sup>. Przytoczony cytat pochodzi z broszury autorstwa Edwarda Osóbki-Morawskiego, co jednoznacznie pokazuje, że wśród kierownictwa PKWN koncepcja udziału czynnika społecznego w procedurze sądowej jeszcze się krystalizowała. Również postanowienie Sądu Najwyższego z 2 października 1946 r. o sygn. K 1127/46, w sprawie wyroku Sądu Okręgowego, który został wydany z udziałem ławy przysięgłych<sup>13</sup> wskazuje, że idea sądów przysięgłych nie była wyłącznie deklaracją, a na jakimś etapie została wprowadzona w życie<sup>14</sup>. We współczesnych publikacjach pogląd M. Rybickiego jest podtrzymywany<sup>15</sup>. Jako powody zrezygnowania z instytucji sędziów przysięgłych w literaturze z okresu PRL wymienia się przykładowo chęć „zrealizowania idei udziału przedstawicieli społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości w innej, lepszej i bardziej demokratycznej formie, a mianowicie w postaci sądów ławniczych”<sup>16</sup>. W literaturze powstałej po upadku PRL dodatkowo wymienia się problem z możliwością kontroli składów sądów przysięgłych czy „kwestie doktrynalne”, co należy rozumieć jako problem zasady jednolitości władzy, przeciwstawianej klasycznej monteskiuszowskiej zasadzie trójpodziału władzy<sup>17</sup>. W praktyce, jak opisywał prof. A. Lityński, chodziło o kontrolę nad sędziami, co dobrze obrazuje wypowiedź W. Gomułki: „(...) aparat ten pracował dla nowej władzy, pracował dla nas”<sup>18</sup>.

Należy jednak zauważyć, że pomimo równoległego istnienia kilku form udziału czynnika społecznego w procedurze karnej, to od 1945 r. właśnie instytucja ławników stopniowo stawała się dominującym rozwiązaniem, czego dowodem był wzrost ich udziału w rozpoznawaniu kolejnych rodzajów spraw. Można w tym miejscu wymienić m.in. orzekanie:

- 1) od 1946 r. w Najwyższym Trybunale Narodowym, który sędził najpoważniejszych zbrodniarzy wojennych, a wśród nich m.in.: Rudolfa Hößa czy Ludwiga Fischera;
- 2) od 1945 r. w sądach okręgowych w postępowaniu doraźnym;
- 3) od 1949 r. w sądach apelacyjnych i okręgowych w I instancji, gdzie stał się zasadą;

<sup>12</sup> E. Osóbka-Morawski, *Odrodzona Polska w Nowej Europie*, Lublin 1944, s. 34.

<sup>13</sup> Postanowienie SN z 2 października 1946 r., K 1127/46, ZOSN OIK 1947, z. IV, poz. 95.

<sup>14</sup> M. Rybicki op. cit., s. 127.

<sup>15</sup> M. Fajst, *Udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości PRL*, „Studia Iuridica” 1998, t. 35, s. 44-46.

<sup>16</sup> A. Murzynowski, J. Rezler, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1970*, Warszawa 1972, s. 19.

<sup>17</sup> M. Zaborski, *U źródeł sądownictwa państwa totalitarnego: zmiany ustroju sądownictwa powszechnego w tzw. Polsce Lubelskiej (22 lipca 1944 – 31 grudnia 1944)*. *Zarys problematyki*, „Czasy Nowożytne” 2005, t. 18-19, s. 36-38.

<sup>18</sup> A. Lityński, op. cit., Białystok 1999, s. 136.

- 4) w sprawach z udziałem nieletnich, choć na zarządzenie prezesa sąd orzekał w składzie jednoosobowym.

W 1949 r. formalnie uchylono przepisy dotyczące ław przysięgłych, a w 1950 r. ustawodawca wprowadził przepisy, w których ławnicy mieli orzekać w każdym sądzie powszechnym w I instancji. W ten sposób, po 6 latach, władza ludowa jednoznacznie wskazała w jaki sposób obywatele mają brać udział w wymiarze sprawiedliwości. Dodatkowo w 1950 r. zmieniono strukturę sądownictwa (wprowadzono sądy powiatowe, wojewódzkie i Sąd Najwyższy). Formalnie ustawodawca dokonał ostatecznego wyboru ławników jako jedynej formy udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w 1949 r., kiedy to w Ustawie o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych zawarto przepisy derogujące ławy przysięgłych<sup>19</sup>, jednak w praktyce inne formy straciły swoje znacznie wcześniej niż w 1949 r.<sup>20</sup>

Regulacje dotyczące ławników znajdowały się ponadto w przepisach rozporządzenia Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.<sup>21</sup> Pomimo uchwalenia opisywanego aktu jeszcze w okresie II RP, obowiązywał on aż do 1985 r. Sama treść podlegała licznym zmianom, jednak od 1949 r. znajdowały się w niej przepisy dotyczące ławników. W art. 5, w brzmieniu nadanym ustawą z 1 lipca 1949 r., zasadą był udział ławników w składzie orzekającym w wyrażnie określonych ustawowo przypadkach. Ponadto w § 2 podkreślono niezawisłość i równość ławników względem sędziów zawodowych. Jednak już w kolejnym roku ustawodawca wyraźnie opowiedział się za zasadą rozpoznawania spraw w I instancji przez skład złożony z sędziego zawodowego oraz dwóch ławników, z wyjątkiem przypadków wyraźnie przewidzianych w ustawie oraz postępowań II instancji, gdzie orzekali wyłącznie sędziowie zawodowi<sup>22</sup>. Zaledwie w ciągu roku władza ludowa zmieniła swoje zapatrywanie co do roli, jaką mają odgrywać w polskim procesie ławnicy.

Wszystkie przytoczone kwestie obrazują, jak ważnym zagadnieniem dla ówczesnej władzy ludowej było uregulowanie przepisów dotyczących udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości. Z licznych koncepcji ostatecznie została wdrożona i na stałe weszła do polskiego porządku prawa karnego właśnie instytucja ławników.

Niewątpliwie najważniejszy przepis, który regulował rolę ławników ludowych w procesie karnym, stanowił art. 49 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.<sup>23</sup> Zgodnie z jego brzmieniem: „Rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw w sądach

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1949 nr 32, poz. 237).

<sup>20</sup> M. Rybicki, op. cit., s. 130.

<sup>21</sup> Prawo o Ustroju Sądów Powszechnych z dnia 6 lutego 1928 r. (Dz.U. 1928 nr 12, poz. 93).

<sup>22</sup> Prawo o Ustroju Sądów Powszechnych z dnia 5 lutego 1964 r. (t.j. Dz.U. 1950, nr 39, poz. 360).

<sup>23</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. nr 33, poz. 232).

odbywa się z udziałem ławników ludowych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie”. Ponadto normy dotyczące ławników zostały w 1976 r. znowelizowane. Nowy przepis art. 59 (w 1976 r. zmieniono także numerację przepisów, od tego momentu artykułem dotyczącym ławników był artykuł 59) Konstytucji regulował opisywane zagadnienie w sposób bardziej kompleksowy. Składał się z powtórzonego ustępu 1 oraz 3 nowych. Podkreślił w nich równość praw ławników ludowych oraz sędziów zawodowych (ust. 2), określił sposób wyboru ławników (ust. 3) oraz zamieścił delegację ustawową, która dotyczyła trybu wyboru ławników sądów wojewódzkich, rejonowych i szczególnych oraz ich kadencji<sup>24</sup>. W 1960 r. uchwalono ustawę o ławnikach ludowych w sądach powszechnych<sup>25</sup>, która stanowiła jedną z najważniejszych regulacji prawnych w tym zakresie, powstałych w okresie PRL. Celem ustawy było uregulowanie w jednym akcie normatywnym praw i obowiązków ławników, a także kwestii kwalifikacji zawodowych czy sposobu ich wyboru. Co ważne, ustawa jasno stanowiła, że ławnicy biorą udział w orzekaniu tylko w I instancji. Ówczesne władze uznały, że II instancja ma mieć charakter wyłącznie zawodowy.

### **Przepisy PRL – lata 60., lata 70. oraz lata 80. XX w.**

Poza wymienionymi aktami normatywnymi, zagadnienia związane z ławnikami regulował przede wszystkim Kodeks postępowania karnego, uchwalony w 1969 r.<sup>26</sup> Artykuł 19 k.p.k. przewidywał podstawowy skład orzekający sądu w postaci jednego sędziego zawodowego oraz dwóch ławników. Jednakże prezes sądu mógł zarządzić rozpoznanie sprawy przez 3 sędziów zawodowych, ze względu na szczególną zawziętość. Ponadto § 2 przewidywał również udział 2 ławników, którzy orzekali wraz z 3 sędziami zawodowymi, w sprawach zagrożonych karą śmierci.

Już po przemianach ustrojowych 1989 r., w nowelizacji z 1 stycznia 1996 r.<sup>27</sup> dodano jeszcze jeden przypadek, który mógł stanowić wyjątek od generalnej zasady udziału ławników. Przy określonych przestępstwach (zagrożonych karą pozbawienia wolności do lat 5 lub łagodniejszą oraz co do oskarżonego pozostającego na wolności), prezes sądu rejonowego mógł przekazać sprawę do rozpoznania składowi jednoosobowemu, jeżeli było to uzasadnione

<sup>24</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. 1976 nr 7, poz. 36).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o ławnikach ludowych w sądach powszechnych (Dz.U. nr 54, poz. 309, z późn. zm.).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 13, poz. 96).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. nr 89, poz. 443, z późn. zm.).

okolicznościami. Już analiza art. 19 § 1 k.p.k. pozwala dostrzec tendencję, jaka pojawiła się w latach 90. w polskim procesie karnym do stopniowego ograniczania roli ławników. Do odstępstw od wyrażonej w art. 19 § 1 k.p.k. zasady można zaliczyć m.in.:

- 1) rozpoznawanie apelacji od wyroku orzekającego karę śmierci albo wnoszącą o wymierzenie takiej kary przez sąd w składzie pięciu sędziów (art. 19 § 2);
- 2) orzekanie przez sąd powiatowy na posiedzeniu w składzie jednego sędziego. Prezes sądu mógł jednak zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie jednego sędziego i dwóch ławników (art. 20 § 2);
- 3) rozpatrywanie spraw z oskarżenia prywatnego przez sąd powiatowy, które co do zasady odbywały się w składzie jednoosobowym. Prezes sądu mógł jednak zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie jednego sędziego i dwóch ławników, jeżeli ze względu na jej okoliczności uznał to za stosowne (art. 433 k.p.k.);
- 4) postępowanie uproszczone, gdzie wyjątkiem od zasady kolegialności była możliwość rozpoznania sprawy przez jednego sędziego na zarządzenie prezesa sądu, o ile było to uzasadnione okolicznościami (art. 429 § 1 k.p.k.). Jednak nowe brzmienie art. 429, nadane mu nowelą z 1996 r. było zupełną odwrotnością przepisu z 1969 r. Od tego momentu zasadą stało się rozpoznawanie sprawy przez jednego sędziego zawodowego, a prezes sądu rejonowego mógł zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie jednego sędziego i dwóch ławników, jeżeli było to uzasadnione jej okolicznościami.

W 1985 r. weszła w życie nowa ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>28</sup>. Uchyłała ona zarówno akt prawny o tej samej nazwie z 1928 r., jak i ustawę o ławnikach ludowych z 1960 r. Artykuł 5 wspomnianej ustawy w nieco odmienny sposób odnosił się do kwestii udziału ławników w procesie, albowiem ograniczał się do stwierdzenia, że „rozpoznawanie spraw w sądach powszechnych odbywa się z udziałem ławników ludowych, z wyjątkiem wypadków określonych w ustawach”, a w § 2 podkreślał równość praw ławników i sędziów zawodowych. Natomiast dział VII „Ławnicy ludowi” stanowił odpowiednik regulacji zawartych w ustawie o ławnikach ludowych z 1960 r. i określał kwestie formalne dotyczące ławników, takie jak wybór, kwalifikacje czy sposoby odwołania. W tym miejscu należy stwierdzić, że wszystkie wspomniane akty prawne stanowią potwierdzenie zasady, że czynnik niezawodowy orzeka wyłącznie w sprawach I instancji.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 1994 nr 7, poz. 25, z późn. zm.).



## Przepisy III RP – po 1989 r.

Pomimo transformacji ustrojowej w 1989 r. oraz związanych z nią zmian prawnych, instytucja ławników pozostała w polskim prawie procesowym. Nowa Konstytucja z 1997 r. reguluje kwestię udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości nad wyraz ogólnie. Mowa konkretnie o treści art. 182: „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”<sup>29</sup>. Konstytucja RP, zupełnie inaczej niż Konstytucja PRL z 1952 r., pozostawiła ustawodawcy decyzję w kwestii wyboru sposobu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Zdecydował się on utrzymać ławników, czego wyrazem były regulacje zawarte w Kodeksie postępowania karnego z 1997 r.<sup>30</sup> Podobnie jak w k.p.k. z 1969 r., tak również w obecnie obowiązującym Kodeksie ustawodawca pozostał przy kolejalnym orzekaniu sędziego zawodowego i dwóch ławników, co wynika wprost z treści art. 28 § 1 k.p.k. Warto zwrócić ponadto uwagę na ówczesny § 3 w brzmieniu z 1997 r.: „W sprawach o przestępstwa, za które ustawa przewiduje karę 25 lat pozbawienia wolności albo dożywotniego pozbawienia wolności, sąd orzeka w składzie dwóch sędziów i trzech ławników”. Kolejne zmiany omawianego artykułu będą stopniowo ograniczać udział składu pięcioosobowego. Bowiem już w 2003 r.<sup>31</sup> udział trzech ławników, orzekających razem z dwoma sędziami zawodowymi, został ograniczony wyłącznie do spraw o przestępstwa, za które ustawa przewiduje karę dożywotniego pozbawienia wolności. Jednak do największej nowelizacji art. 28 doszło w 2007 r.<sup>32</sup>, kiedy postanowiono odejść od obowiązującej przeszło kilkadziesiąt lat zasady udziału czynnika społecznego w składzie orzekającym w I instancji. Wprowadzono zupełnie nowe rozwiązanie, a mianowicie od tego momentu regulą stało się, że sąd na rozprawie głównej orzeka w składzie jednego sędziego zawodowego. Jednocześnie dodano także § 2, który stanowił, że „w sprawach o zbrodnie sąd orzeka w składzie jednego sędziego i dwóch ławników”. Ta decyzja ustawodawcy sprawiła, że udział ławników w procesie karnym stał się znikomy. Warto jednak podkreślić, iż w 2015 r.<sup>33</sup> weszła w życie ostatnia, jak na ten moment, nowelizacja art. 28 k.p.k. Zmieniono

<sup>29</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1375, z późn. zm.).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. nr 17, poz. 155, z późn. zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 15 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 112, poz. 766).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1247, z późn. zm.).



paragraf dotyczący możliwości wydania postanowienia przez sąd I instancji o rozpoznaniu sprawy szczególnie zawilej przez skład inny niż jednoosobowy. Dodano przesłankę wagi sprawy, ale co ważniejsze dawał on możliwość rozpoznania sprawy przez sędziego zawodowego i dwóch ławników. Bowiem do 2015 r. ustawodawca przewidywał jedynie rozpoznanie tego typu sprawy przez skład trzech sędziów zawodowych. Pomimo tej zmiany od 2007 r. zasada udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości została znacząco ograniczona.

W tym miejscu warto wrócić do postępowań szczególnych, a mianowicie z oskarżenia prywatnego oraz uproszczonego. W kwestii pierwszego z wymienionych rodzajów postępowań należy omówić art. 486 k.p.k. W brzmieniu pierwotnym, z 1997 r.<sup>34</sup>, artykuł nie różnił się znacząco od swojego odpowiednika z k.p.k. z 1969 r. Mianowicie jako zasadę przyjęto rozpoznanie sprawy przez sędziego zawodowego, a prezes sądu rejonowego ze względu na okoliczności mógł zarządzić rozpoznanie sprawy kolegialnie przez sędziego oraz dwóch ławników. Jednakże w § 2 ustawodawca wyróżnił jeszcze jeden przypadek kolegiального rozpoznania sprawy. Miało to miejsce w sytuacji, gdy sąd orzekał w sprawie o przestępstwo z art. 212 Kodeksu karnego, czyli zniesławienie<sup>35</sup>. Obecnie składem orzekającym w sprawie jest skład jednoosobowy, ponieważ w 2007 r. ustawodawca derogował art. 486 k.p.k. W związku z tym zastosowanie znajdzie art. 28 k.p.k. Postępowanie uproszczone zostało uregulowane w art. 476 k.p.k. W brzmieniu pierwotnym sąd rozpatrywał sprawy jednoosobowo, ale dokładnie tak samo jak w przypadku postępowań z oskarżenia prywatnego, prezes sądu rejonowego mógł zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie jednego sędziego oraz dwóch ławników. Jednak nowelizacja z 2007 r. udział ławników w postępowaniu uproszczonym całkowicie usunęła. Bowiem ze zmienionego § 1 art. 476 k.p.k. usunięto możliwość zarządzenia przez prezesa rozpoznania sprawy przez skład z ławnikami. Wyraźnie również wyłączono możliwość zastosowania art. 28 § 3 k.p.k., który pozwalał sądowi I instancji na rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, a w brzmieniu nadanym mu nowelizacją z 27 września 2013 r., jednego sędziego i dwóch ławników. Samo postępowanie uproszczone zostało derogowane z k.p.k. w 2015 r.

Poza k.p.k. i Konstytucją RP również ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r.<sup>36</sup> współcześnie zawiera przepisy dotyczące ławników. Mianowicie art. 4 § 1 stanowi, że: „W sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obywatele biorą udział przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej”.

34 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 89, poz. 555).

35 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138, z późn. zm.).

36 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 217).

Dodatkowo w rozdziale 7 działu IV zawarto zbiór przepisów dotyczących kwestii formalnych, m.in. sposobu wyboru, kadencji czy kwalifikacji zawodowych kandydatów. Jak widać nowa ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych nie stanowiła *novum* w zakresie roli oraz kompetencji ławników.

W następnych latach miały miejsce kolejne nowelizacje przepisów dotyczących udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, jednak do ostatniej znaczącej zmiany w omawianej instytucji doszło w grudniu 2017 r.<sup>37</sup> Nowelizacja Ustawy o Sądzie Najwyższym wprowadziła do omawianego sądu ławników, a przepisy ich dotyczące zostały zawarte w nowym rozdziale 6 „Ławnicy SN”. Takie rozwiązanie w kwestii procedury nie pojawiło się w dotychczasowej historii polskiego prawa karnego. Zgodnie z ustawą ławnicy orzekają w kwestii skarg nadzwyczajnych oraz w sprawach Izby Dyscyplinarnej.

Zatem instytucja ławników, jak i przepisy jej dotyczące, przeszły wiele zmian. Pomimo pojawienia się odpowiednich regulacji ustawowych, jak i konstytucyjnych w okresie PRL, w III RP znaczenie ławników malało. Należy zadać pytanie, czy taka sama sytuacja miała miejsce w kwestii postrzegania społecznego pracy sędziów niezawodowych.

## Ławnik ludowy w okresie PRL

W pierwszej części artykułu zostały prześledzone zmiany w regulacjach dotyczących udziału ławników w postępowaniu karnym na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Teraz zostanie opisany wpływ, jaki na dzisiejszy kształt tej instytucji miały różne czynniki pozanormatywne: uwarunkowania historyczno-prawne i społeczne. Zbadane zostaną również zmiany, jakie zaszły w tym czasie w jej postrzeganiu oraz dlaczego jej znaczenie jest stopniowo zmniejszane, a finalnie procesy te zostaną poddane ocenie.

Pozycja ławnika ludowego w okresie PRL była w dużym stopniu uwarunkowana czynnikami politycznymi i ideologicznymi. Zarówno doktryna, jak i działania ustawodawcy w tym zakresie wskazywały na istotne znaczenie czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Uważano, że rozszerzanie udziału mas w rządzeniu państwem jest wyrazem ogólnej tendencji rozwoju państwowości socjalistycznej i musi obejmować również sferę wymiaru sprawiedliwości<sup>38</sup>. Twierdzono wręcz, że „w krajach socjalistycznych proces rozszerzania udziału obywateli w rządzeniu państwem stanowi fundamentalną zasadę ustrojową”, a „w przeszłości rewolucyjny ruch robotniczy zawsze widział

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1904, z późn. zm.).

<sup>38</sup> A. Turska, *Czynnik społeczny i zawodowy w wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa 1971, s. 51.

w sądach sprawowanych z udziałem przedstawicieli mas pracujących gwarancję ludowego wymiaru sprawiedliwości, wolnego od przywilejów klasowych”<sup>39</sup>. Szeroko pojęty udział czynnika społecznego w orzekaniu wywodzono z ZSRR, mimo że zdobył popularność i rozwijał się od lat także w krajach zachodnich, choć w nieco odmiennych formach.

Poza wypowiedziami zabarwionymi propagandą dawnego systemu, w literaturze pojawiały się również argumenty merytoryczne, przemawiające za istnieniem i poszerzaniem obecności ławników w polskich sądach. „Upatrywano w ich działalności trzy funkcje: 1) sędzię społecznego, 2) kontroli społecznej, 3) łącznika między sądem a społeczeństwem”<sup>40</sup>. Wskazywano także, że realizacja zasady kolegialności kosztem orzekania jednoosobowego jest „bardziej demokratyczna, gwarantuje wszechstronną ocenę i podnosi autorytet wydawanych decyzji”<sup>41</sup>. Postulowano wręcz decydujący wpływ ławników na treść ferowanych wyroków, całkowite zrównanie z sędziami i udział we wszystkich rodzajach postępowań sądowych<sup>42</sup>.

Wśród samych ławników także przeważała pozytywna ocena przydatności swojej pracy – w badaniu Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (INP PAN) z 1965 r. najpopularniejsze odpowiedzi przedstawiały się następująco: 79,4% z ankietowanych ławników stwierdziło, że ich obecność w komplecie sądu daje gwarancję, że wyrok sądowy odpowiada bardziej opinii społecznej, 50,6%, że dzięki nim sędzia sumiennej rozpatruje sprawy, a 38,3%, że przeciwdziała zawodowej rutynie sędziego przez doświadczenie życiowe. Łącznie jedynie 8,1% badanych stwierdziło społeczną nieprzydatność swojej funkcji<sup>43</sup>.

W tym samym badaniu 84,9% ankietowanych uważa, że ich zdanie ma rzeczywisty wpływ na treść wyroku sądowego. Wśród ławników powtarzających kadencję współczynnik ten sięgnął aż 95,7%<sup>44</sup>. Ponadto 75,6% badanych stwierdziło, że z chęcią zgodzili się na objęcie funkcji ławnika. W innym badaniu INP PAN przeprowadzonym wśród prokuratorów 64,9% pozytywnie oceniło pracę ławników i opowiedziało się za utrzymaniem tej instytucji, natomiast 32,5% było temu przeciwnych<sup>45</sup>. Tak pozytywna opinia jest dowodem „wysokiego prestiżu tej instytucji, przekonania o rzeczywistej, a nie fasadowej roli ławnika w sądzie i osobistego zainteresowania dla prawa i wymiaru sprawiedliwości w działaniu”<sup>46</sup>.

39 M. Rybicki, op. cit., s. 93.

40 W. Daszkiewicz, *Proces karny. Część ogólna*, Poznań 1995, s. 118.

41 M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 250.

42 M. Rybicki, op. cit., s. 95-107.

43 Ibidem, s. 112-114.

44 A. Turska, op. cit., s. 72.

45 Ibidem, s. 83.

46 Ibidem, s. 79.

Należy niestety także pamiętać, że praktyka sądowa w tamtym okresie czasem znacząco odbiegała od uregulowanego ustawami kształtu. Powoływanie ławników w niezgodnej z prawem liczbie czy realizowanie przez nich swoimi decyzjami woli politycznej władz stanowiło wypaczenie sensu tej instytucji<sup>47</sup>. Ławnicy zwykle znajdowali się w składach orzekających w tzw. procesach pokazowych prowadzonych przeciwko osobom niewygodnym dla komunistycznych władz. Wykorzystywały one funkcje tej instytucji do zalegalizowania dokonywanych zbrodni w oczach opinii publicznej.

### **Kierunek zmian regulacji normatywnych dotyczących ławników i jego ocena**

Kierunek zmian w przepisach dotyczących udziału czynnika społecznego w polskich postępowaniach jest od lat wyraźny i nie wydaje się być przełamany niedawnym wprowadzeniem ławników do Sądu Najwyższego. Jest to krok w przeciwnym niż dotychczas kierunku, ale stanowi zmianę o niewielkim oddziaływaniu faktycznym (na kadencję 2023–2026 wybrano 30 osób), ponadto poddawaną krytyce ze względu na szczególne skomplikowanie spraw zawisłych przed SN i jednakowe wymagania stawiane ławnikom SN oraz sądów powszechnych. Krytycy uważają, że ławnicy jako sędziowie niezawodowi, bez ukończenia studiów prawniczych oraz bez wymaganych umiejętności nie są w stanie orzekać w sposób prawidłowy w sprawach trafiających do Sądu Najwyższego, które cechują się wysokim poziomem skomplikowania<sup>48</sup>. Nie należy jednak lekceważyć tego rozwiązania, ponieważ jego ewentualny sukces może doprowadzić do kontynuowania prac w celu zwiększenia obecności ławników w składach orzekających.

Przeważający kierunek przyjęty przez ustawodawcę w tym zakresie nad wyraz dobitnie wyraził w 2008 r. ówczesny wiceminister sprawiedliwości, Zbigniew Wrona: „należy zgodzić się z opinią, że wskutek wejścia w życie ustawy z 2007 r. nastąpiło ograniczenie udziału ławników w orzekaniu. Jednakże, jest to wyraz kontynuacji tendencji zapoczątkowanej już kilka lat wcześniej, a mającej na celu uzawodowienie składów orzekających oraz ograniczenie udziału ławników w składach sądujących we wszystkich kategoriach spraw”<sup>49</sup>.

47 W. J. Wysocki, *Rotmistrz Pilecki*, Warszawa 1994, s. 192.

48 J. Kil, *Ławnicy jako forma udziału czynnika społecznego w polskim procesie karnym*, Warszawa 2021, s. 80.

49 Odpowiedź Z. Wrony – podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2639 w sprawie funkcjonowania nowych zasad formowania składu orzekającego sądu z dnia 28 maja 2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/5D76FE77>, (27.11.2022).

W postępowaniu cywilnym ograniczenia wprowadzono nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego<sup>50</sup> i kilku innych ustaw z 1996 r. Choć postępowanie to nie jest przedmiotem niniejszego artykułu, to warto zwrócić uwagę na uzasadnienie rządowego projektu tej ustawy. Jego autorzy wskazali, że „udział ławników w tym postępowaniu ma charakter wyłącznie formalny, gdyż nie posiadają oni odpowiedniej wiedzy prawniczej koniecznej przy rozpoznawaniu spraw cywilnych”<sup>51</sup>.

Jak wspomniano wyżej, w postępowaniu karnym tendencja ustawodawcy III RP do ograniczania udziału ławników objawiła się wyraźnie już w połowie lat 90., a kolejne zmiany wprowadzono nowelizacją k.p.k. w 2007 r. Jakie uzasadnienie przedstawiło wtedy Ministerstwo Sprawiedliwości? Otóż przyczyną nowelizacji miały być „względy społeczne oraz ekonomiczne związane ze sprawnością i kosztami funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, dążenie do usprawnienia pracy sądów i przyspieszenia czasu rozpoznawania spraw”. Ponadto tłumaczono, że racjonalne jest korzystanie ze składu zawodowego, ze względu na systematyczny wzrost spraw o skomplikowanym charakterze, które wymagają profesjonalnego przygotowania składu orzekającego, znajomości techniki wykładni, prawa Unii Europejskiej. To powoduje – zdaniem Ministerstwa – że w sądach przeważają sprawy, w których ewentualna pomoc ławników przy ich rozstrzyganiu jest niewielka albo żadna<sup>52</sup>.

Skutkiem takiego stanowiska ustawodawcy jest marginalizacja instytucji ławnika. Świadczą o tym dobitnie dane statystyczne. Dla przykładu – odsetek spraw o przestępstwa, rozpoznanych w 2012 r. przez składy kolegialne wynosił 1%. Pozostałe 99% spraw rozpoznano jednoosobowo<sup>53</sup>. Czy wobec tego można mówić o obowiązywaniu zasady kolegialności?

W doktrynie pojawia się wiele nieprzychylnych wypowiedzi dotyczących obecnego stanu prawnego w zakresie pozycji ustrojowej ławnika. Według J. Kila „wysoce negatywnie oceniono (...) dający się zaobserwować na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w polskim prawodawstwie swoisty trend legislacyjny, systematycznie ograniczający zasadę kolegialności orzekania w sprawach karnych na rzecz szerokiej implementacji zasady orzekania jednoosobowego, realizowany w szczególności poprzez istotne ograniczanie zakresu udziału

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1805, z późn. zm.).

<sup>51</sup> Odpowiedź Z. Wrony – podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2639 w sprawie funkcjonowania nowych zasad formowania składu orzekającego sądu z dnia 28 maja 2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/5D76FE77>, (27.11.2022).

<sup>52</sup> J. Ruzewski, *Ramy prawne wyboru i funkcjonowania ławników w Polsce*, [w:] *Ławnicy – społeczni sędziowie w teorii i praktyce*, red. J. Ruzewski, Suwałki 2011, s. 37.

<sup>53</sup> G. Artymiak, *Zasada kolegialności*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 3: *Zasady procesu karnego*, cz. II, red. P. Wiliński, Warszawa 2014, s. 1405-1406.

czynnika społecznego w orzekaniu w drodze redukcji katalogu spraw podlegających rozpoznaniu w składzie mieszanym zawodowo-ławniczym, czego kluczowym przejawem była m. in. nowelizacja k.p.k. z 2007 r.<sup>54</sup>. W opinii J. Skorupki udział czynnika społecznego w postępowaniu karnym odbywający się w granicach określonych w ustawie „niestety – jest niewielki”<sup>55</sup>. Natomiast J. Zagrodnik uznał, że „obowiązujące uregulowanie dotyczące kompozycji składów sądujących w sprawach karnych trudno uznać za zadowalające”, a nowelizacja z 2007 r. sprawiła, że postępowanie karne „jest w istocie podporządkowane zasadzie jednoosobowego orzekania, z pewnymi, nielicznymi wyjątkami na rzecz kolegialności”<sup>56</sup>.

### **Funkcja instytucji ławnika w porównaniu z aktualnymi przepisami oraz Konstytucją RP**

Nie stwierdzono niezgodności wspomnianych uregulowań z art. 182 Konstytucji RP, jednak skłania do myślenia postawa ustawodawcy, który zdaje się uważać, że skoro przepis ten stanowi: „udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”, to ustawa może też zlikwidować jego faktyczne znaczenie w systemie normatywnym. A przecież Konstytucja w wyraźny sposób wymaga jego istnienia, wobec czego udział ten nie może być jedynie teoretyczny. Może być on realizowany na różne sposoby: poprzez udział w procesie karnym w określonej roli procesowej podmiotów reprezentujących interes społeczny, czy poprzez dostęp obywateli do odbywanych publicznie rozpraw. Jednak przede wszystkim wyraża się on w udziale w składzie organu wydającego rozstrzygnięcia, czyli w systemie polskim w obecności ławników w składach orzekających (udział czynnika społecznego w procesie karnym *sensu stricto*)<sup>57</sup>, wobec czego obecność ta powinna mieć rzeczywisty wpływ na kształt wymiaru sprawiedliwości.

Wydaje się też, że przytoczone racje (nieznajomość prawa wśród ławników i wysokie koszty ich działania), przedstawione jako uzasadnienie zmian, pokazują niezrozumienie funkcji ławnika i idei społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiciele doktryny wskazują<sup>58</sup>, że względy ekonomiki procesowej nie mogą decydować o wprowadzaniu rozwiązań proceduralnych, które

<sup>54</sup> J. Kil, op. cit., s. 13.

<sup>55</sup> J. Skorupka, 7. *Zasady prowadzenia procesu karnego*, [w:] *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2022; <https://sip.lex.pl>, (13.03.2023).

<sup>56</sup> J. Zagrodnik, 9.2.5. *Zasada kolegialności sądów*, [w:] *Proces karny*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2021; <https://sip.lex.pl>, (13.03.2023).

<sup>57</sup> Idem, 9.2.6. *Zasada udziału czynnika społecznego w procesie karnym*, [w:] *Proces karny*, red. idem, Warszawa 2021; <https://sip.lex.pl>, (27.02.2023).

<sup>58</sup> Idem, 9.2.5. *Zasada kolegialności sądów*...



obniżałyby merytoryczną wartość procesu wyrokowania, bowiem głównym celem wyboru ławnika nie jest – i nie powinno być – obniżenie kosztów czy przyspieszenie postępowania<sup>59</sup>. Celem tym jest natomiast realizacja zasady kolegialności, postulatu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, demokratyzacji sądownictwa, zbliżenie sądu do społeczeństwa, uczynienie go „bardziej ludzkim”. Kolegialne wydawanie rozstrzygnięć ma być bardziej przekonujące, ułatwiać uzyskanie akceptacji ogółu. Ponadto wiąże się ono z możliwością poszerzonej i rzetelnej oceny stanu faktyczno-prawnego, dla której niezbędne jest przedyskutowanie i analiza zagadnień prawnych i społecznych, związanych zarówno z samym czynem, jak i osobowością sprawcy<sup>60</sup>, a która prowadzi do zmniejszenia prawdopodobieństwa błędu czy przeoczenia. Udział czynnika społecznego w orzekaniu zwiększa kontrolę społeczną nad wymiarem sprawiedliwości, działa dyscyplinująco i mobilizująco na czynnik zawodowy, sprzyja prawidłowości wydawanych rozstrzygnięć, ograniczając ryzyko ich arbitralności<sup>61</sup>. Realizacja zasady kolegialności i reprezentacji czynnika społecznego w sprawach karnych stanowi wręcz jeden z filarów demokracji, ponieważ umożliwia on udział obywateli w zarządzaniu państwem, a także jest formą współdecydowania o sprawach innych obywateli<sup>62</sup>.

Funkcje te docenił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 listopada 2005 r., według którego ławnicy „reprezentują różnorodne grupy społeczne, przeciętnych obywateli z ich doświadczeniem życiowym oraz zawodowym, co, stwarzając możliwość kolegialnego rozstrzygania na podstawie konfrontacji fachowego i społecznego punktu widzenia, zabezpieczać ma organy wymiaru sprawiedliwości przed izolacją i wyobcowaniem”<sup>63</sup>.

## Instytucja ławnika w oczach współczesnego polskiego społeczeństwa

W świadomości społecznej ławnicy również zajmują niezadowalającą pozycję. Wiedza o ich funkcjonowaniu w Polsce jest wyjątkowo powierzchowna, a czasem wręcz oparta na stereotypach i doświadczeniach historycznych.

Według badań CBOS aż 55% Polaków twierdzi, że ławnicy tylko obserwują przebieg rozprawy, a zaledwie 41% badanych uważa, że biorą oni udział w podejmowaniu decyzji razem z sędzią<sup>64</sup>. A przecież art. 4 § 2 p.u.s.p. stanowi,

<sup>59</sup> J. Kil, op. cit., s. 41-42.

<sup>60</sup> J. Zagrodnik, 9.2.5. *Zasada kolegialności sądów*, [w:] *Proces karny*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2021; <https://sip.lex.pl>, (27.02.2023).

<sup>61</sup> J. Kil, op. cit., s. 42.

<sup>62</sup> K. Marszał, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2013, s. 68.

<sup>63</sup> Wyrok TK z 29.11.2005r., P 16/04, OTK ZU 2005, nr 10A, poz 119, s. 1390.

<sup>64</sup> A.S. Bartnik, *Sędzia czy kibic? Rola ławnika w wymiarze sprawiedliwości III RP*, Warszawa 2009, s. 95-96.



że „przy rozstrzygnięciu spraw ławnicy mają równe prawa z sędziami i asesorami sądowymi”. Tymczasem ponad połowa mieszkańców naszego kraju nie zdaje sobie sprawy, że ławnicy mogą zgodnie z prawem nawet przegłosować sędziów zawodowych, a tym samym w decydujący sposób wpłynąć na treść wyroku. Co jeszcze bardziej niepokojące, według ankiety z 2011 r. aż 20% spośród samych ławników nie wie, że nie musi zgadzać się z sędzią w zakresie orzekania o karze i winie oskarżonego<sup>65</sup>. Choć w praktyce taki brak zgody nie zdarza się często, jego możliwość stanowi jednak ważny element tej funkcji, wskazujący na ideę i sens obecności ławników w składzie orzekającym. Tymczasem powszechne są opinie, że są oni tylko pomocnikami sędziów, a ponadto stanowią relikty komunizmu, który należy usunąć z systemu prawnego<sup>66</sup>, choćby w wyrazie potępienia wobec dawnego ustroju. Z opracowania CBOS wynika, że zaledwie 60% społeczeństwa chce utrzymania tej instytucji, w tym jedynie 18% jest o tym zdecydowanie przekonanych<sup>67</sup>. Sam fakt, że ostatnie takie badanie CBOS pochodzi z 2004 r. może wskazywać na ogólny brak zainteresowania tą tematyką i marginalizację problemów z nią związanych.

Także sędziowie nieraz wypowiadają się nieprzychylnie o ławnikach. Według badań ledwie 50% sędziów pozytywnie ocenia ich pracę<sup>68</sup>. Co więcej, niemal 35,71% sędziów opowiada się za całkowitą likwidacją ich udziału w postępowaniu<sup>69</sup>, twierdząc m. in., że są reliktem dawnego systemu, nie rozumieją przepisów, systemu prawnego jako całości, kierują się subiektywnymi odczuciami, a ponadto występują trudności w komunikacji z nimi i nieporozumienia, które utrudniają pracę sądu<sup>70</sup>. Sami ławnicy czasami twierdzą, że na sali czują się niepotrzebni, „jak meble”<sup>71</sup>, że są traktowani „jak wazon” lub „paprotki”<sup>72</sup>, co oznacza, że nie widzą swojego wpływu na prowadzone postępowanie i co wyraźnie kontrastuje z ich opiniami sprzed 60 lat. Choć wspomnieć należy, że w tej grupie nadal przeważa pozytywna ocena sprawowanej funkcji<sup>73</sup>.

65 W. Klaus, *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w opiniach ławników*, [w:] *Ławnicy – społeczni sędziowie w teorii i praktyce*, red. J. Ruszewski, Suwałki 2011, s. 11.

66 J. Kil, op. cit., s. 81.

67 Centrum Badania Opinii Społecznej: *Co Polacy wiedzą o ławnikach. Komunikat z badań*, Warszawa 2004; [https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K\\_139\\_04.PDF](https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_139_04.PDF), (26.02.2023).

68 P. Sitniewski, *Analiza wyników ankiet prezesów sądów w zakresie wyboru ławników*, [w:] *Ławnicy – społeczni sędziowie w teorii i praktyce*, red. J. Ruszewski, Suwałki 2011, s. 87.

69 Ibidem, s. 78.

70 M. Wenclik, *Ewolucja instytucji ławnika w Polsce*, [w:] *Ławnicy – społeczni sędziowie w teorii i praktyce*, red. J. Ruszewski, Suwałki 2011, s. 73.

71 A.S. Bartnik, op. cit., s. 110.

72 P. Sitniewski, op. cit., s. 89.

73 M. Wenclik, op. cit., s. 72.

## Obecność ławników w polskich sądach

Jednym ze skutków przedstawionej sytuacji jest to, że stale brakuje chętnych do kandydowania na stanowisko ławnika<sup>74</sup>. W latach 2000–2003 wybrano o 6 981 ławników mniej, niż wynosiło zapotrzebowanie zgłoszone przez prezesów sądów, natomiast na kadencję 2008–2011 powołano już zaledwie 60% potrzebnych ławników<sup>75</sup>. Fakt ten nie wydaje się zaskakujący, stosunkowo wysokie wymagania stawiane kandydatom w połączeniu z niewielką rekompensatą wynoszącą obecnie niewiele ponad 100 złotych za dzień pracy nie pomagają w budowaniu prestiżu sprawowania tej funkcji. Trudno też o jej popularność czy powszechne poważanie w społeczeństwie.

W związku ze zmianami w prawie liczba ławników zmniejsza się niemal z roku na rok. Na kadencję 2000–2003 wybrano ich 44 372, ale już w okresie 2012–2015 funkcję tę sprawowały tylko 13 933 osoby. Nieprzypadkowo spadek ich liczby o ponad 2/3 nastąpił po wspomnianej już wielokrotnie nowelizacji k.p.k. z 2007 r. Natomiast na aktualną kadencję, a więc na lata 2020–2023, wybrano ich jedynie 9 186<sup>76</sup>. Liczba ta stoi w wyraźnym kontraście z liczbą ławników aktywnych w okresie PRL, która była kilkudziesięciokrotnie większa niż liczba sędziów<sup>77</sup> i na przestrzeni lat wahała się pomiędzy 50 a 65 tysięcy<sup>78</sup>. Nietrudno zauważyć, że obecnie znacznie trudniej spotkać ławnika na sali sądowej niż kilkadziesiąt lat temu.

## Zakończenie

Podsumowując, udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości w obowiązującym stanie prawnym został znacznie ograniczony w stosunku do pierwotnych regulacji dotyczących udziału ławników w postępowaniach karnych<sup>79</sup>. Punktem wyjściowym dla kompozycji składów orzekających był skład kolegialny, mieszany, od którego wprowadzano większą lub mniejszą liczbę wyjątków. Jak zostało wykazane, przez cały okres od PRL po III RP, ławnicy jako forma udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości cieszyli się co do zasady przychylną oceną doktryny, lecz już nie zawsze ustawodawcy. Wobec tych rozbieżności obecny stan prawny należy uznać za niezadowolający.

74 A. Łukasiewicz, *Kto może zostać ławnikiem*, „Rzeczpospolita”, 2003; <https://archiwum.rp.pl/artyku-1/459349-Sedzia-z-przypadku-Lawnicy-nawet-jesli-milcza--sa-obecni.html>

75 M. Wenclik, op. cit., s. 71.

76 Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2022, s. 187.

77 M. Rybicki, op. cit., s. 97.

78 J. Kil, op. cit., s. 37.

79 J. Ruszewski, op. cit., s. 35.

Jeśli ograniczanie obecności ławników w procesie karnym jest efektem przekonania ustawodawcy, że instytucja ławnika nie spełnia należycie swoich funkcji, a wobec tego jest niepożądana w systemie prawnym, rozważyć powinien *de lege ferenda* wprowadzenie lub rozszerzenie innych form udziału czynnika społecznego w polskim procesie karnym, bowiem art. 182 Konstytucji RP nie wymaga istnienia instytucji ławnika. Inspirację dla opracowania nowej, własnej koncepcji mogą stanowić inne systemy prawne.

Wydaje się jednak, że ławnicy przez dziesiątki lat funkcjonowania zdążyli na stałe wpisać się w polską tradycję prawną, a całkowita likwidacja tej instytucji w najbliższym czasie jest niezwykle mało prawdopodobna. Wobec tego obecnie jako najwłaściwsze rozwiązanie jawi się stopniowe zwiększanie ich udziału w procesie karnym, aby sprostać wymogom nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego. W tym miejscu zaproponować można zmianę art 28 § 1 k.p.k. i powrót do zasady orzekania kolegialnego, w składzie trzyosobowym składającym się z jednego sędziego zawodowego i dwóch ławników, w sprawach karnych w postępowaniu pierwszej instancji. Jednak uwzględniając głosy krytyczne, należy postulować jednocześnie odpowiednią reformę obecnych regulacji w kierunku poprawy efektywności ławników w sprawowaniu ich funkcji, koordynacji współpracy z sędziami, a także wzrostu ich pozycji w społeczeństwie, np. poprzez wprowadzenie w tym zakresie wyborów powszechnych czy zwiększenie korzyści wynikających z pełnienia obowiązków, choćby w drodze podwyższenia przysługującej im rekompensaty. Rozważenia wymagają też zmiany w zakresie szkoleń dla ławników. Warto również pamiętać o tym, że potrzebna jest nie tylko nowelizacja przepisów dotyczących funkcjonowania ławników, ale także działania „upowszechniające wiedzę o tej instytucji, w tym o prawach i obowiązkach, jakie wiążą się z jej wykonywaniem”<sup>80</sup>. Niewątpliwie ważnym zadaniem jest rozpoczęcie dyskusji między zainteresowanymi grupami nad tym, jak w przyszłości powinien wyglądać udział czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 11.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483).
- Rozporządzenie z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 12, poz. 93).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju (Dz.U. 1938 nr 24, poz. 213).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r. o wprowadzeniu Sądów Przysięgłych (Dz.U. 1944 nr 2, poz. 7).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego (Dz.U. 1944 nr 4, poz. 16).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 września 1944 r. o specjalnych sądach karnych dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich (Dz.U. 1944 nr 4, poz. 21).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 października 1944 r. o powoływaniu i ukonstytuowaniu ławy przysięgłych (Dz.U. 1944 nr 9, poz. 47).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych (Dz.U. 1946 nr 59, poz. 324).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju (Dz.U. 1938 nr 24, poz. 213).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1949 nr 32, poz. 237).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1960 r. o ławnikach ludowych w sądach powszechnych (Dz.U. 1960 nr 54, poz. 309).
- Ustawa z dnia 5 lutego 1964 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1964 nr 12, poz. 93).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1805).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1969 nr 13, poz. 96).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 1994 nr 7, poz. 25).

- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. 1995 nr 89, poz. 443).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1375).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 217).
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2003 nr 17, poz. 155).
- Ustawa z dnia 15 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007 nr 112, poz. 766).
- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013, poz. 1247).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1904).

### **Wyroki**

- Wyrok TK z 29.11.2005r., P 16/04, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 119, s. 1390.
- Postanowienie SN z 2 października 1946 r., K 1127/46, ZOSN OIK 1947, z. IV, poz. 95.

### **Źródła internetowe**

- Centrum Badania Opinii Społecznej: *Co Polacy wiedzą o ławnikach. Komunikat z badań*, Warszawa 2004; [https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K\\_139\\_04.PDF](https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_139_04.PDF)
- Odpowiedź Z. Wrony – podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2639 w sprawie funkcjonowania nowych zasad formowania składu orzekającego sądu z dnia 28 maja 2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl>
- Łukaszewicz A., *Kto może zostać ławnikiem*, „Rzeczpospolita”, 2003; <https://archiwum.rp.pl/artykul/459349-Sedzia-z-przypadku-Lawnicy-nawet-jesli-milcza--sa-obecni.html>
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2022; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2022,2,22.html>

### **Literatura**

- Bartnik A.S., *Sędzia czy kibic? Rola ławnika w wymiarze sprawiedliwości III RP*, Warszawa 2009.
- Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984.
- Daszkiewicz W., *Proces karny. Część ogólna*, Poznań 1995.
- Fajst M., *Udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości PRL*, „*Studia Iuridica*” 1998, t. 35.
- Jastrzębski R., *Czynnik obywatelski w sądownictwie II Rzeczypospolitej*, „*Czasopismo Prawno-Historyczne*” 2021, t. 67, z. 1.
- Kil J., *Ławnicy jako forma udziału czynnika społecznego w polskim procesie karnym*, Warszawa 2021.
- Lityński A., *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999.
- Marszał K., *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2013.
- Maziarz J., *Sądy przysięgłych w II Rzeczypospolitej w praktyce Sądu Okręgowego w Krakowie*, Warszawa 2017.
- Murzynowski A., Rezler J., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1970*, Warszawa 1972.
- Osóbka-Morawski E., *Odrodzona Polska w Nowej Europie*, Lublin 1944.
- Ruszewski J. (red.), *Ławnicy – społeczni sędziowie w teorii i praktyce*, Suwałki 2011.
- Rybicki M., *Ławnicy ludowi w sądach PRL*, Warszawa 1968.
- Skorupka J. (red.), *Proces karny*, Warszawa 2022.
- Turska A., *Czynnik społeczny i zawodowy w wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa 1971.
- Wiliński P. (red.), *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 3: *Zasady procesu karnego*, cz. II, Warszawa 2014.
- Wysocki W. J., *Rotmistrz Pilecki*, Warszawa 1994.
- Zaborski M., *U źródeł sądownictwa państwa totalitarnego: zmiany ustroju sądownictwa powszechnego w tzw. Polsce Lubelskiej (22 lipca 1944 – 31 grudnia 1944)*. *Zarys problematyki*, „*Czasy Nowożytnie*” 2005, t. 18-19.
- Zagrodnik J. (red.), *Proces karny*, Warszawa 2021.

## STRESZCZENIE

### **Marginalizacja instytucji ławnika we współczesnym procesie karnym na tle ustawodawstwa PRL**

Na początku artykułu zostały zarysowane regulacje prawne dotyczące omawianej instytucji w latach 40. i 50. XX w. W tym okresie został zapoczątkowany dyskurs na temat formy udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, w tym przede wszystkim wyboru pomiędzy ławnikami a sądami przysięgłych. Spór ten zakończył się w 1949 r., wraz z uchyleniem przepisów dotyczących sądów przysięgłych. Obecność instytucji ławnika ludowego została ugruntowana w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Kolejnymi aktami normatywnymi, które miały wpływ na jej kształt, były: Ustawa o ławnikach ludowych w sądach powszechnych oraz Kodeks postępowania karnego z 1969 r. W latach 90., pomimo wyraźnych związków instytucji ławnika z poprzednią epoką, została ona utrzymana również w nowym Kodeksie postępowania karnego z 1997 r. Jednak już w tym okresie rola ławników w procesie karnym zaczęła być stopniowo ograniczana. Apogeum tego zjawiska stanowiła nowelizacja wspomnianej ustawy, wprowadzona w 2007 r. W dalszej części artykułu przedstawiona została pozycja instytucji ławnika w oczach przedstawicieli doktryny, praktyki prawa, społeczeństwa oraz samych ławników. Następnie opinie te porównane zostały z poglądami współczesnych. Wskazano na obowiązek realizacji udziału czynnika społecznego w postępowaniu karnym wyrażony w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz wyszczególniono zalety i wady obecności ławników w składach orzekających. Dokonano oceny obecnego sposobu ich funkcjonowania oraz regulacji normatywnych ich dotyczących. Przedstawiona w artykule analiza omawianej instytucji pozwala stwierdzić, że od blisko trzydziestu lat postępuje jej marginalizacja w polskiej procedurze karnej, a także daje podstawy wysunąć postulaty *de lege ferenda* dotyczące niezbędnych zmian w obowiązujących przepisach.

#### **SUMMARY**

#### **Marginalization of the Lay Judge Institution in Modern Criminal Procedure in the Context of the Legislation of the Polish People's Republic**

At the beginning, the article indicates legal regulations concerning aforementioned institution in the 40s and the 50s. In this period, a discussion arose on the form of the participation of a social factor in administrating justice, especially concerning the choice between lay judges and juries. The dispute ended in 1949, along with the derogation of provisions concerning juries. The presence of the institution of people's lay judge was established by the Constitution of the Polish People's Republic of 22nd July 1952. The next normative acts that had an impact on the shape of this institution were the following: the Law on people's lay judges in common courts and Code of criminal procedure of 1969. In the 90s, despite the lay judge institution being clearly connected to the previous system, it was adopted in the new Code of criminal procedure of 1997 as well. However, in this period, the role of lay judges in criminal procedure already started to be limited. The peak of this phenomenon was



an amendment of aforementioned statute adopted in 2007. The latter part of the article presents the position of the institution of a lay judge in the period of Polish People's Republic in the eyes of representatives of doctrine of law, legal practitioners, the public and the lay judges themselves. Subsequently, these opinions have been compared to the views of contemporaries. It has been pointed out that there is a legal obligation to execute the participation of a social factor in criminal procedure, incorporated in the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997. Also, the advantages and disadvantages of the presence of lay judges in adjudicating panels have been specified. Their current way of functioning as well as normative regulations concerning them have been assessed. An analysis of aforementioned institution, that was presented in the article, leads to a conclusion that for nearly 30 years its marginalization has been growing in the Polish criminal procedure. It also gives reasons to formulate *de lege ferenda* postulates concerning necessary changes in the existing legislation.

**Antoni Żukowski**

Izba Adwokacka w Warszawie/Uniwersytet Warszawski  
(Warsaw Bar Association/University of Warsaw, Poland)  
e-mail: antoni.zukowski@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3866-4753

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.23

## **Czy dłużnikom żyje się dzisiaj lepiej niż żyło im się za PRL? Uwagi na tle zmian przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących przedmiotowych ograniczeń egzekucji**

### **ABSTRAKT**

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, jakie zmiany zaszły w polskim postępowaniu cywilnym w zakresie tzw. przedmiotowych ograniczeń egzekucji sądowej oraz jak te zmiany wpływały na sposób prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz na bierną stronę postępowania egzekucyjnego – dłużnika. W ramach opracowania przedstawiono genezę wprowadzenia do polskiego postępowania cywilnego przedmiotowych ograniczeń egzekucji sądowej, co nastąpiło w 1932 r. w ramach Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. „Prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym”, a następnie omówiono ewolucję tych przepisów, jaka przebiegała w okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dawny stan prawny sprzed transformacji ustrojowej porównano w końcowej części artykułu z obecnie obowiązującymi przepisami, co umożliwiło sformułowanie wniosków pozwalających na udzielenie odpowiedzi na postawione w tytule artykułu pytanie. Przeprowadzona analiza uwzględnia argumenty natury systemowej, co pozwoliło na sformułowanie tezy, że zakres przedmiotowych ograniczeń egzekucji uległ znacznemu zwiększeniu od 1932 r., a pewna „inflacja” omawianych przepisów wynika z postępującego rozwoju poziomu życia społecznego. Źródła, które pozwoliły na udzielenie odpowiedzi na pytanie postawione w tytule artykułu to materiały Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej, komentarze do Kodeksu postępowania

cywilnego z 1930 r., komentarze do Kodeksu postępowania cywilnego z 1964 r., orzecznictwo Sądu Najwyższego, a także inne materiały, takie jak monografie naukowe czy artykuły naukowe dotyczące postępowania egzekucyjnego oraz ograniczeń przedmiotowych egzekucji sądowej.

**Are Debtors Living Better Nowadays Than They Did During the Polish People's Republic Period? Observations in the Context of the Amendments to the Provisions of the Code of Civil Procedure Concerning Subjective Limitations on Judicial Enforcement**

**ABSTRACT**

The paper aims to show what changes have taken place in the Polish civil procedure with regard to the so-called subjective limitations on judicial enforcement, and how these changes have affected the way enforcement proceedings are conducted and how they affected the passive party to the enforcement proceedings – the debtor. The paper presents the origin of the introduction of subjective limitations on judicial enforcement to the Polish civil procedure, which occurred in 1932 within the scope of the Ordinance of the President of the Republic of Poland of 27 October 1932 – the Law on Judicial Enforcement Proceedings, and then discusses the evolution of these regulations that took place during the existence of the People's Republic of Poland. In the final part of the paper the historical legal status is compared with the currently binding provisions, which made it possible to formulate conclusions allowing for an answer to the question raised in the title of the paper. The analysis takes into account the arguments of a structural nature, which made it possible to formulate a thesis that the scope of the enforcement limitations in question has significantly increased since 1932, and a certain “inflation” of the provisions in question results from the progressing development of the level of social life. Sources which made it possible to answer the question posed in the title of this article include the materials of the Codification Commission of the Second Polish Republic, commentaries to the Code of Civil Procedure of 1930, commentaries to the Code of Civil Procedure of 1964, jurisprudence of the Supreme Court and other materials such as scientific monographs or scientific articles on enforcement proceedings and the subject limitations of judicial enforcement.

**Słowa kluczowe:** egzekucja, ograniczenia egzekucji, prawa dłużnika

**Key words:** enforcement, limits to the enforcement, debtor's rights

## Wprowadzenie

W publikacji będą używane pojęcia, które na wstępie niniejszego artykułu wymagają ich wyjaśnienia<sup>1</sup>. Niezależnie bowiem od zadeklarowanego w abstrakcie szerokiego zakresu co do badanych ustaw procesowych, pojęcia, jakimi posługuje się autor będą zasadniczo tożsame w odniesieniu do różnych okresów historycznych, co wynika z faktu, że omawiane w tekście kwestie pozostają co do swoich podstaw – praktycznie niezmiennie na przestrzeni lat.

W pierwszej kolejności, wyjaśnienia wymaga pojęcie „postępowania cywilnego”, które chociaż nie znalazło odzwierciedlenia w tytule artykułu to jednak będzie się pojawiać w jego dalszej części. Według J. Jodłowskiego, postępowanie cywilne to prowadzona w określonych prawem formach działalność sądów i innych organów oraz występujących przed tymi organami stron i innych zainteresowanych osób, zmierzająca do realizacji stosunków prawa cywilnego, rodzinnego i prawa pracy oraz do ochrony wynikających z tych stosunków praw podmiotowych<sup>2</sup>. Ta zwięzła definicja wymaga jednak pewnego uzupełnienia, bowiem postępowanie cywilne nie jest jednolite, a postępowanie przed sądem I instancji nie toczy się według jednolitych reguł, a ponadto w ramach postępowania cywilnego rozróżnia się postępowanie rozpoznawcze i wykonawcze<sup>3</sup>. Postępowanie rozpoznawcze zmierza przy tym do ustalenia nieistnienia normy prawnej indywidualno-konkretnej co może nastąpić w trybie procesowym oraz nieprocesowym, a postępowanie wykonawcze zmierza do przymusowego urzeczywistnienia tej normy, przede wszystkim w drodze postępowania egzekucyjnego<sup>4</sup>.

„Postępowanie egzekucyjne” to przy tym jeden z rodzajów postępowania cywilnego, którego przedmiotem jest wydobycie wierzytelności od dłużnika i pozyskanie jej przez wierzyciela jako ostatni etap realizowania norm prawa materialnego regulujących stosunek prawny pomiędzy uprawnionym i zobowiązanym<sup>5</sup>.

W niniejszym artykule pojęcie „postępowania egzekucyjnego” będzie utożsamiane z postępowaniem egzekucyjnym przeprowadzanym w ramach postępowania cywilnego, zwanym także „sądowym postępowaniem egzekucyjnym”, które to pojęcie jest używane w celu rozróżnienia postępowania

<sup>1</sup> Artykuł stanowi rozwinięcie referatu wygłoszonego na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Przemiany oraz dziedzictwo systemu prawnego Polski Ludowej – ujęcie filozoficzno i historycznoprawne”, która odbyła się w dniach 2 i 3 grudnia 2022 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

<sup>2</sup> J. Jodłowski [w:] *Postępowanie cywilne*, J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, Warszawa 2007, s. 23-24.

<sup>3</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 4 stycznia 2008 r., III CZP 113/07, OSNC 2009, nr 1, poz. 4.

<sup>4</sup> W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 21.

<sup>5</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., II CNP 169/07, Lex nr 81750.

egzekucyjnego w sprawach cywilnych od postępowania egzekucyjnego w sprawach administracyjnych, w ramach którego odbywa się egzekucja administracyjna<sup>6</sup>.

Tak samo jak postępowanie cywilne nie ma charakteru jednolitego, także w ramach postępowania egzekucyjnego wyróżnia się kilka rodzajów postępowań. W pierwszej kolejności wyróżnia się tzw. właściwe postępowanie egzekucyjne, które jest też określane mianem postępowania egzekucyjnego w ścisłym znaczeniu<sup>7</sup>. Poza właściwym postępowaniem egzekucyjnym do szeroko ujętego postępowania egzekucyjnego w doktrynie zalicza się postępowanie o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności oraz postępowanie podziałowe<sup>8</sup>.

Postępowanie egzekucyjne toczy się z udziałem jego podmiotów, którymi są organy postępowania egzekucyjnego oraz jego uczestnicy. Postępowanie to odznacza się dwustronnością, tzn. występują w nim dwie przeciwstawne strony: wierzyciel oraz dłużnik<sup>9</sup>.

We właściwym postępowaniu egzekucyjnym odbywa się przy tym „egzekucja”<sup>10</sup>, co jest kolejnym pojęciem używanym w artykule, które wymaga wyjaśnienia. Egzekucję, stanowiącą trzon postępowania egzekucyjnego, określa się jako całokształt środków przymusu właściwych dla określonego sposobu egzekucji, jakie organ egzekucyjny może w określonej kolejności zastosować w ramach wybranego przez wierzyciela sposobu egzekucji, w celu zaspokojenia wierzyciela zgodnie z treścią tytułu wykonawczego<sup>11</sup>. To właśnie przymus państwowy w toku egzekucji jest charakterystyczny dla rozwiniętych systemów państwowych i pozwala odróżnić egzekucję prowadzoną w majestacie państwa od samosądu. Trafnie wskazuje zatem T. Zembrzuski, że: „egzekucja jest zjawiskiem społecznym oraz prawnym. Na przestrzeni wieków ewoluowała – dzięki postępującej ingerencji państwa – od postaci samosądu i zemsty do złożonego instrumentarium procesowego, które pozwoliło ograniczyć i wyeliminować prawo wierzyciela do samowładnego przeprowadzenia egzekucji”<sup>12</sup>.

Z uwagi na cel, jaki ma być osiągnięty w drodze egzekucji, wyróżnia się w doktrynie trzy rodzaje egzekucji: egzekucję świadczeń pieniężnych, egzekucję

<sup>6</sup> A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 20.

<sup>7</sup> J. Jankowski, *Przebieg postępowania egzekucyjnego, upadłościowego i układowego: struktura postępowań w ujęciu dynamicznym*, Zakamycze 1999, s. 21.

<sup>8</sup> A. Marciniak, *Sądowe postępowanie...*, s. 29.

<sup>9</sup> S. Cieślak [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz. Art. 730-1217. Wyd. 3*, red. J. Jankowski, Warszawa 2019, s. 135.

<sup>10</sup> A. Marciniak, *Sądowe postępowanie...*, s. 18.

<sup>11</sup> R. Kowalkowski [w:] *Encyklopedia egzekucji sądowej*, red. Z. Knypl, R. Kowalkowski, H. Langa-Bieszki, Z. Merchel, Z. Szczurek, J. Treder, Sopot 2002, s. 61.

<sup>12</sup> T. Zembrzuski, *Funkcje i cele egzekucji sądowej*, [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicate*, red. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022, s. 817.

świadczeń niepieniężnych oraz egzekucję w celu zniesienia współwłasności nieruchomości w drodze sprzedaży publicznej<sup>13</sup>.

W niniejszym opracowaniu będą poruszane dalej kwestie tylko egzekucji świadczeń pieniężnych, zatem omówienie pozostałych rodzajów egzekucji wykracza poza ramy niniejszego tekstu. Wskazać więc należy, że celem egzekucji świadczeń pieniężnych jest przymusowe uzyskanie od dłużnika na rzecz wierzyciela świadczenia pieniężnego. Ponownie zauważyć trzeba, że tak samo jak nie jest jednolite postępowanie egzekucyjne, to również struktura egzekucji świadczeń pieniężnych nie jest jednolita, bowiem sposób jej prowadzenia zależy od rodzaju mienia dłużnika, z tego względu wyodrębnienie sposobów egzekucji świadczeń pieniężnych następuje ze względu na przedmiot (rodzaj mienia), do którego egzekucja zostaje skierowana<sup>14</sup>, a poszczególne sposoby egzekucji świadczeń pieniężnych zakładają kierowanie czynności egzekucyjnych do jednostkowo określonych praw bezwzględnie i względnie skutecznych, nie zaś do ich ogółu<sup>15</sup>.

Egzekucja świadczeń pieniężnych nazywana jest egzekucją singularną ze względu na to, że jest skierowana do jednostkowo określonych praw majątkowych dłużnika w odróżnieniu od upadłości, która jako egzekucja uniwersalna, ma na celu równomierne, choćby częściowe zaspokojenie wszystkich wierzycieli poprzez zrealizowanie całego majątku niewypłacalnego dłużnika, w trybie i na zasadach uregulowanych w prawie upadłościowym<sup>16</sup>.

Egzekucję świadczeń pieniężnych odzwierciedla podstawowe założenie prawa cywilnego zawierające się w tezie, że cały majątek (teraźniejszy i przyszły) dłużnika w znaczeniu ogółu aktywów majątkowych stanowi gwarancję spełnienia przez niego świadczenia (odpowiedzialność osobista za dług)<sup>17</sup>. Takie założenie musi doznawać jednak pewnych ograniczeń, bowiem mogłoby prowadzić do wielu ujemnych następstw, gdyby przepisy kodeksu postępowania cywilnego i innych ustaw nie ustanawiały szeregu ograniczeń egzekucji sądowej<sup>18</sup>.

To właśnie te – tytułowe ograniczenia egzekucji sądowej będą stanowiły trzon rozważań w niniejszym artykule. Jako ograniczenia egzekucji należy więc rozumieć wyłączenie dopuszczalności całkowitego lub częściowego prowadzenia egzekucji z konkretnych składników majątku dłużnika<sup>19</sup>. Ograniczeniom

<sup>13</sup> S. Cieślak [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz. Art. 730-1217. Wyd. 3*, red. J. Jankowski, Warszawa 2019, s. 132.

<sup>14</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2006, III CZP 62/06, OSNC 2007/6/87.

<sup>15</sup> S. Cieślak [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II...*, s. 133. Zob. również przywołaną tamże literaturę.

<sup>16</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1997 r., III CZP 51/97, OSNC 1998/3/37.

<sup>17</sup> R. Kulski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. T. 3. Komentarz. Art. 730-1088*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, wyd. 6, Warszawa 2015, s. 379.

<sup>18</sup> A. Marciniak, *Ograniczenia egzekucji sądowej*, Łódź 1986, s. 17.

<sup>19</sup> Ibidem.

tym są przeciwstawiane ograniczenia podmiotowe, przez które rozumie się nie-dopuszczalność egzekucji w stosunku do określonych podmiotów<sup>20</sup>.

Wskazane w niniejszym rozdziale pojęcia będą używane w odniesieniu do dwóch ustaw procesowych – Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r.<sup>21</sup> [dalej: „d. KPC”] oraz obecnie obowiązującego Kodeksu postępowania cywilnego z 1964 r.<sup>22</sup> [dalej: „KPC”].

## 1. Przepisy dotyczące ograniczeń przedmiotowych egzekucji sądowej w d. KPC

Z uwagi na ograniczony tematem niniejszego artykułu zakres rozważań, analizę historyczną przepisów postępowania cywilnego dotyczących egzekucji sądowej należy rozpocząć od d. KPC, który to akt prawny był bezpośrednim poprzednikiem prawnym obecnie obowiązującego KPC.

Ustawodawstwo zaborcze, które zostało zastąpione przez wspomniany akt nie będzie poddane analizie w niniejszym artykule<sup>22</sup>, choć należy odnotować, że autorom projektu ustawy „prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym” przyświecała myśl, że „instytucje prawa egzekucyjnego, istniejące w dotychczas obowiązujących ustawach, należałoby utrzymać, jeżeli ich ustroj czyni zadość dzisiejszym poglądom teoretycznym i potrzebom praktycznym”<sup>23</sup>. Wprowadzenie nowego prawa egzekucyjnego nie było przy tym zadaniem łatwym, na co zwrócił uwagę I. Lewitter wskazując w 1933 r. na łamach

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Tj. Dz. 1930 nr 83 poz. 651. Odnotować przy tym trzeba, że całą część Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r. regulującą postępowanie egzekucyjne wprowadzono tamże na mocy Obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Kodeksu postępowania cywilnego (tj. Dz.U. 1932 nr 112, poz. 934). W ramach tego obwieszczenia, na mocy art. LXXVIII Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym (tj. Dz.U. 1932 nr 93, poz. 803), prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym stało się częścią Kodeksu postępowania cywilnego.

<sup>22</sup> Chodzi tu o obowiązujące na ziemiach II Rzeczypospolitej do 1 stycznia 1933 r. (tj. do momentu wejścia w życie d. KPC) przepisy normujące postępowania cywilne w zaborze rosyjskim t.j.: przepisy ogólne, księga pierwsza, druga i trzecia, tytuły I, II i III rozdziału drugiej księgi piątej ustawy postępowania cywilnego z dnia 20 listopada 1864 r. (T. XVI cz. I Zводу praw), jako też przepisy przechodnie z dnia 18 lipca 1917 r. (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego Nr. 1, poz. 5), w zaborze austriackim t.j. norma jurysdykcyjna wraz z ustawą zaprowadzającą tudzież procedura cywilna wraz z ustawą zaprowadzającą z dnia 1 sierpnia 1895 r. (Dz. u. p. austr. nr. 110-113) oraz w zaborze pruskim: księgi: pierwsza, druga, trzecia, czwarta i piąta, rozdział pierwszy i drugi księgi szóstej, księga siódma i dziesiąta ustawy o postępowaniu cywilnym wraz z ustawą zaprowadzającą z dnia 30 stycznia 1877 r. (Dz. U. Rzeszy 1877, s. 244) oraz ustawa o ustroju sądownictwa z dnia 27 stycznia 1877 r. (Dz.U. Rzeszy 1877, s. 41; Dz.U. Rzeszy 1898, s. 371) wraz z ustawą wykonawczą (Zb. u. prusk. 1878, s. 230).

<sup>23</sup> *Uzasadnienie ogólne projektu ustawy o sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, Komisja Kodyfikacyjna, Sekcja postępowania cywilnego, t. 1, zeszyt 11, Warszawa 1933, s. 9.



„Palestry”, że „kodyfikatorzy nowego prawa egzekucyjnego stanęli przed dylematem nader skomplikowanym i niezmiernie ważnym: jak pogodzić te interesy dłużnika z bezwzględnie pierwszorzędnym interesem wierzyciela, dla którego stworzone narzędzie mające mu posłużyć do realizacji jego praw potwierdzonych autorytetem władzy sądowej”<sup>24</sup>.

Materiały Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej wskazują przy tym, że autorzy projektu zdecydowali się na wprowadzenie do polskiego postępowania cywilnego przedmiotowych ograniczeń egzekucji ze względu na postulaty socjalne, a przepisy dotyczące poszczególnych ograniczeń zostały uporządkowane względem wcześniej obowiązujących ustaw państw zaborczych: „artykuły postanawiające, jakie przedmioty nie podlegają egzekucji, mają na celu zrealizowanie postulatów socjalnych, nie pozwalających na egzekucję, doprowadzoną do ostatnich granic, a więc taką, która dłużnika i jego rodzinę skazuje na zwracanie się do władz o wsparcie lub utrzymanie z funduszków publicznych. W artykułach, traktujących o uposażeniach służbowych i wszelkich dochodach powtarzających się, których celem jest zapewnienie utrzymania, projekt uchyla tę bujną różnorodność, jaka istnieje w dotychczasowych ustawach i wprowadza jednolitą normę, co społeczeństwu wysoce ułatwi orientowanie się w tem dziś dość zawilemu zagadnieniu”<sup>25</sup>.

Z powyższej myśli w sposób jednoznaczny wynika wola autorów projektu ustawy prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym, żeby przepisy o ograniczeniach egzekucji odzwierciedlały założenie, że pewne przedmioty czy sumy – chociaż stanowiące własność dłużnika nie mogą być zajęte z uwagi na względy socjalne. W doktrynie przy tym wyjaśniono, że ograniczenia egzekucji wprowadzone w d. KPC związane są z koniecznością zachowania tzw. minimum egzystencji i wynikają także ze względów religijnych, kulturalnych czy szerszej – etycznych<sup>26</sup>.

Przechodząc do bezpośredniej analizy już uchwalonych przepisów, zauważyć trzeba, że w d. KPC, ograniczenia egzekucji (zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe) zostały uregulowane łącznie, w rozdziale piątym (art. 569-579 d. KPC). W rozdziale tym przewidziano zakaz prowadzenia egzekucji przeciwko osobom korzystającym z immunitetu jurysdykcyjnego, Skarbowi Państwa, przedsiębiorstw państwowym „Polskie Koleje Państwowe” i „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” należności pieniężnych przeciwko zakładom, uznanym przez wojewódzką władzę administracji ogólnej za posiadające charakter użyteczności publicznej oraz z określonego mienia dłużnika mającego zapewnić mu minimum egzystencji i zaspokojenie innych potrzeb życiowych, w tym z wynagrodzenia za pracę, z emerytur i rent i innych świadczeń o podobnym charakterze,

<sup>24</sup> I. Lewitter, *Ochrona dłużnika w nowym prawie egzekucyjnym*, „Palestra” 1933, nr 1-2, s. 64.

<sup>25</sup> *Uzasadnienie ogólne projektu ustawy o sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, s. 18.

<sup>26</sup> Z. Hahn, *Ograniczenia egzekucji*, „Czasopismo Sędziowskie” 1934, nr 4 s. 170.

których celem było zapewnienie środków utrzymania, a także umożliwienie prowadzenia działalności zarobkowej i gospodarczej<sup>27</sup>.

Istotne jest, że w d. KPC stworzono katalogi, wymieniające przedmioty niepodlegające egzekucji (art. 578 d. KPC) oraz wymieniające środki pieniężne niepodlegające egzekucji (art. 579 d. KPC). Taki sposób redakcji przepisów dotyczących ograniczeń egzekucji polegających na kazuistycznym wyliczeniu przetrwał do dzisiaj, przy czym zmianie ulega jedynie zawartość tych katalogów<sup>28</sup>, a nie sposób redakcji przepisów dotyczących ograniczeń egzekucji, o czym w dalszej części artykułu.

W dawnej doktrynie, w sposób kompleksowy ograniczenia egzekucji sądowej były omówione przez Z. Hahna, który na łamach „Czasopisma Sędziowskiego”<sup>29</sup> poddał analizie wszystkie zawarte w d. KPC ograniczenia egzekucji, przytaczając jednocześnie orzeczenia sądów austriackich wyjaśniających takie pojęcia jak „członek rodziny dłużnika” czy też „przedmioty i surowce” lub „ubrania codzienne” występujące w art. 577 d. KPC, przykładowo wskazując w kontekście tego ostatniego pojęcia, że „płaszcz zimowy konduktora kolei elektrycznej nie podlega egzekucji, gdyż stanowi niezbędne ubranie codzienne dłużnika w czasie niepełnienia służby”<sup>30</sup>. Wyjaśniając pojęcie „przedmiotów niezbędnych do wykonywania zawodu” Z. Hahn wyliczał, jakie to przedmioty nie podlegałyby egzekucji u adwokatów, duchownych, lekarzy, inżynierów, aptekarzy, artystów, rzemieślników, wskazując np. że „u artysty malarza nie podlegają egzekucji: studja, szkice, farby, pędzle, sztalugi, palety, kostjумы historyczne, natomiast nie obrazy; podobnie u rzeźbiarza modele z gliny nie podlegają egzekucji, natomiast nie: wykończone rzeźby i statuy”<sup>31</sup>.

Również M. Allerhand w sposób obszerny skomentował przepisy dotyczące ograniczeń egzekucji sądowej, przy czym analiza ta – podobnie jak w przypadku tej dokonanej przez Z. Hahna – miała charakter deskryptywny, wyjaśniający

<sup>27</sup> Trafnie i skrótowo zakres ograniczeń egzekucji w d. KPC podsumowuje J. Jagieła. Zob. J. Jagieła, *Ewolucja ograniczeń egzekucji sądowej w prawie polskim* [w:] *Prawa wierzyciela a ochrona dłużnika w egzekucji sądowej. Teoria i praktyka*, red. H. Bednorz-Godyń, A. Marciniak, Warszawa 2022, s. 67-68.

<sup>28</sup> M. Romańska, *Ograniczenia egzekucji sądowej – uporządkowany system odpowiadający warunkom społecznym czy anachroniczne rozwiązania?* [w:] *Aksjologia egzekucji sądowej. W poszukiwaniu optymalnego poziomu ochrony praw wierzyciela i dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym*, red. S. Cieślak, Sopot 2022, s. 177.

<sup>29</sup> Z. Hahn, *Ograniczenia egzekucji*, „Czasopismo Sędziowskie” 1934, nr 4, s. 170 i n. i kontynuacje tego artykułu pod tym samym tytułem: „Czasopismo Sędziowskie” 1934, nr 5 s. 214 i n.; „Czasopismo Sędziowskie” 1934, nr 6, s. 266 i n.; „Czasopismo Sędziowskie” 1935, nr 1, s. 42 i n.; „Czasopismo Sędziowskie” 1935, nr 2, s. 91; „Czasopismo Sędziowskie” 1935, nr 3, s. 162 i n.; „Czasopismo Sędziowskie” 1935, nr 4, s. 218 i n.

<sup>30</sup> Zob. szczegółowe opracowanie poświęcone przedmiotowym ograniczeniom egzekucji, Z. Hahn, *Ograniczenia egzekucji*, „Czasopismo Sędziowskie” 1934, nr 5, s. 214 i n.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 221.

poszczególne kazuistyczne przypadki ograniczeń egzekucji sądowej<sup>32</sup>. Przykładowo jako „sprzęty domowe” M. Allerhand klasyfikował „łóżka, stoły, krzesła, szafy, lustra, lampy, urządzenie kuchenne, piece do ogrzewania lub gotowania, naczynia, służące do przyrządzania potraw, oraz przybory do ich spożywania”<sup>33</sup>. Analizując pojęcia „zapasu żywności i opału” wskazywał zaś z kolei, że: „do zapasów żywności zaliczyć należy także zboże jeszcze nie wymłócone, a w każdym razie jeszcze znajdujące się w ziarnie. Opał może polegać w drewnie lub węgłu kamiennym. Zaliczyć tu należy także środki oświetlenia, jak np. naftę lub oliwę”<sup>34</sup>.

Przedstawiciele przedwojennej doktryny interpretowali zatem stworzone w d. KPC katalogi ograniczeń egzekucji w ten sposób, że do każdego poszczególnego przepisu dotyczącego ograniczeń egzekucji sądowej dopasowywali szczegółowe i rozbudowane przykłady zastosowania poszczególnych przepisów. Samo wprowadzenie rozbudowanych katalogów ograniczeń egzekucji nie spotkało się przy tym z krytyką w doktrynie, chociaż I. Lewitter wskazywał, że ograniczenia egzekucji są nader liczne<sup>35</sup>, a w zestawieniu z innymi środkami ochrony praw dłużnika oceniał on prawo o sądowym postępowaniu negatywnie wskazując pesymistycznie, że „ustawodawca szczodłą ręką wyposażył dłużnika w środki obrony przed zbyt energicznym wierzycielem. Jak trudno do dziś było zrealizować wyrok wie każdy praktyk. Ta szczodrość ustawodawcy nie wróży zmiany na lepsze – raczej przeciwnie”<sup>36</sup>.

## 2. Przepisy dotyczące ograniczeń przedmiotowych egzekucji sądowej w okresie 1944–1965

Przed szczegółowym omówieniem regulacji dotyczących ograniczeń egzekucji w KPC w jego pierwotnym brzmieniu trzeba wskazać, że pomimo transformacji ustrojowej, zmiany w procedurze cywilnej, jakie dokonały się w latach 1944–1950 miały raczej charakter porządkujący i zasadniczo nie zmieniały d. KPC w sposób istotny<sup>37</sup>. Duża zmiana postępowania cywilnego dokonana ustawą z 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania cywilnego<sup>38</sup> dotyczyła głównie takich kwestii jak system środków odwoławczych, zasad prawdy

32 M. Allerhand, *Kodeks postępowania cywilnego, cz. II: Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, Lwów 1933, s. 154 i n.

33 Ibidem, s. 157.

34 Ibidem, s. 158.

35 I. Lewitter, *Ochrona dłużnika w nowym prawie egzekucyjnym*, „Palestra” 1933, nr 1-2, s. 64.

36 Ibidem.

37 W. Berutowicz, *Charakter zmian prawa i postępowania cywilnego w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, s. 207.

38 T.j. Dz.U. nr 38, poz. 349.

materialnej oraz zasady dyspozycyjności i udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym i pozostawiała bez zmian przepisy dotyczące ograniczeń egzekucji sądowej.

Ograniczenia egzekucji przewidziane w d. KPC, pomimo zmiany ustroju w nieznacznym stopniu ewoluowały więc w okresie jego obowiązywania tj. do 1 stycznia 1965 r., czyli do momentu wejścia w życie KPC. Nieliczne zmiany dotyczyły przede wszystkim kwot wolnych od egzekucji z wierzytelności wymienionych w art. 575 (582) d. KPC oraz uchylecia art. 578 d. KPC dotyczącego ograniczeń egzekucji należności pieniężnych przypadających od związku komunalnego oraz przeciwko zakładom, uznanym przez wojewódzką władzę administracji ogólnej za posiadające charakter użyteczności publicznej<sup>39</sup>. Wprowadzono także rozwiązanie polegające na zmianie art. 572 pkt 1 d. KPC, zgodnie z którym nie podlegało egzekucji uposażenie służbowe, wpłacone na konto czekowe Pocztovej (a od 1950 r. Powszechnej) Kasy Oszczędności lub innych instytucji, wykonujących czynności bankowe. Artykułem 38 ustawy o prawie bankowym z 13 kwietnia 1960 r.<sup>40</sup> wprowadzono zasadę, że nie podlegają zajęciu wkłady oszczędnościowe złożone w banku państwowym do wysokości 5000 zł wkładu jednej osoby – niezależnie od ilości książeczek oszczędnościowych<sup>41</sup>.

Zasadne jest zatem postawienie tezy – nawiązującej do pytania w tytule artykułu – że życie dłużnika w kontekście ograniczeń egzekucji sądowej w pierwszych latach Polski Ludowej było zatem właściwie takie samo jak życie dłużnika w II Rzeczypospolitej.

Poważniejsze zmiany w zakresie ograniczeń egzekucji sądowej zaszły w polskim postępowaniu cywilnym dopiero wraz z uchwaleniem KPC, przy tym nie były to zmiany o charakterze rewolucyjnym, bowiem co do istoty – nowe regulacje odpowiadały tym z d. KPC<sup>42</sup>.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że ustawodawca rozdzielił ograniczenia egzekucji o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, rezygnując z rozwiązań, jakie przyjęto w d. KPC, które polegały na wspólnym umiejscowieniu dwóch rodzajów ograniczeń w ramach jednego działu KPC. W dziale piątym KPC zatytułowanym „Ograniczenia egzekucji” uregulowane zostały jedynie ograniczenia o charakterze przedmiotowym, a poświęcono im aż 10 jednostek redakcyjnych tj. art. 829-839.

<sup>39</sup> J. Jagieła, op. cit., s. 68.

<sup>40</sup> Tj. Dz.U. 1960 nr 20, poz. 121.

<sup>41</sup> Zasada, że to w prawie bankowym regulowana jest kwestia zwolnienia środków od zajęcia była kontynuowana w kolejnych wersjach ustawy prawo bankowe i pozostała w polskim systemie prawa bankowego do dzisiaj. Por. J. Jagieła, op. cit., s. 86.

<sup>42</sup> M. Romańska, op. cit., s. 177.

Ponownie, zachowując systematykę z d. KPC, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie katalogów ograniczeń egzekucji, umieszczając zarówno katalog dotyczący ograniczeń egzekucji z poszczególnych przedmiotów (art. 829 KPC), jak też katalog dotyczący ograniczeń egzekucji z poszczególnych środków pieniężnych czy wierzytelności (art. 831 KPC).

Istotną nowość stanowiło uregulowanie wprowadzone w art. 830 KPC, tj. delegacja dla Ministra Sprawiedliwości do wydania w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa oraz Ministrem Finansów rozporządzenia określającego, jakie przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne nie podlegają egzekucji. Na tej postawie, 18 maja 1966 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie w sprawie określenia przedmiotów, należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji sądowej<sup>43</sup>.

Ograniczenia przewidziane w tym rozporządzeniu, zdaniem A. Marciniaka, zostały oparte na dwóch podstawowych zasadach, przy czym pierwsza polega na tym, że przewidziane w rozporządzeniu ograniczenia egzekucji są ograniczeniami dodatkowymi, obowiązującymi niezależnie od ograniczeń przewidzianych w KPC, a druga polega na tym, że ograniczeń przewidzianych w rozporządzeniu nie stosuje się w razie równoczesnego skierowania egzekucji do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika<sup>44</sup>. Rozporządzenie to w sposób kazuistyczny wymieniało przedmioty, w tym inwentarz żywy, jaki był wyłączony spod egzekucji i zostało poddane krytyce z uwagi na to, że przewidziane tam ograniczenia były zbyt daleko idące i wykraczały w pewnym zakresie poza przedmioty i zwierzęta niezbędne do prowadzenia gospodarstwa rolnego<sup>45</sup>.

Kolejną istotną nowością w KPC w stosunku do d. KPC była regulacja przewidziana w art. 822 §2 KPC zwalniająca w całości od egzekucji zaopatrzenia emerytalne, renty zasądzone przez sąd lub ustalone umową za utratę zdolności do pracy albo za śmierć żywiciela lub wypłacone z dobrowolnych ubezpieczeń rentowych, zasiłki chorobowe, świadczenia alimentacyjne oraz zasiłki rodzinne.

Dalsze zmiany dotyczyły ograniczeń egzekucji z dochodów wymienionych w art. 831 § 1 pkt 2 (sum przyznanych przez Skarbu Państwa lub jednostki gospodarki społecznej na specjalne cele) i art. 833 § 1 (wynagrodzenia za pracę i inne świadczenia powtarzające, których celem jest zapewnienie utrzymania) i § 2 (emerytur i rent) na zaspokojenie alimentów, a ustawodawca zdecydował, że świadczenia te podlegały egzekucji w 2/5 częściach bez względu na ich wysokość, a jeżeli otrzymywana przez dłużnika należność przekraczała podwójną

43 T.j. Dz.U. 1966 nr 21, poz. 138.

44 A. Marciniak, *Ograniczenia egzekucji...*, s. 134.

45 J. Jagieła, op. cit., s. 72.

kwotę minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę najniżej zarabiających pracowników, egzekucji podlegała jednak cała nadwyżka ponad tę kwotę<sup>46</sup>.

Na tle powyższych zmian należy zauważyć jednak, że pozostawione z d. KPC przepisy o ograniczeniach egzekucji – analogicznie jak w czasach obowiązywania d. KPC – pozostawały przedmiotem wykładni sprowadzającej się do rozważań dotyczących konkretnych przedmiotów wyłączonych spod egzekucji.

Przykładowo, dokonując wykładni art. 829 pkt 6 KPC, Sąd Najwyższy przyjął, że nie podlegają egzekucji przedmioty niezbędne do nauki zarówno dla dłużnika, jak i dla będących na jego utrzymaniu członków jego rodziny<sup>48</sup>. Stanowisko to spotkało się z poglądem krytycznym wyrażonym przez E. Wengereka i J. Sobkowskiego, którzy uznali, że zajęty wysokiej klasy fortepian marki Bechstein, należący do dłużnika, a niezbędny dla członka jego rodziny do nauki w szkole muzycznej mógłby zostać uznany za niezbędny jedynie wówczas, gdyby członek rodziny dłużnika był daleko posunięty w studiach muzycznych, stanowiących jego główne wykształcenie<sup>48</sup>.

Sąd Najwyższy analizował także wspomniany art. 829 pkt 6 KPC w zakresie wyłączenia spod egzekucji przedmiotów służących wykonywaniu praktyk religijnych stwierdzając, że gdy dłużnikiem jest parafia jakiegokolwiek kościoła lub wyznania, należą rzeczy służące z samego przeznaczenia do wykonywania praktyk religijnych (kultu religijnego), a więc takie, jak same świątynie (domy modlitwy), urządzenie świątyni (zakrystii), szaty i naczynia liturgiczne, figury, krzyże itp.<sup>49</sup>

W doktrynie, szczegółowo ograniczenia egzekucji według KPC omówił A. Marciniak i podobnie, jak komentatorzy przedwojenni dokonywał on wyciszenia, jakie przedmioty czy sumy będą wchodziły w zakres pojęć użytych przez ustawodawcę w art. 829 i n. KPC<sup>50</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, za najważniejsze zmiany w zakresie przedmiotowych ograniczeń egzekucji dokonane w KPC względem d. KPC należy uznać wyodrębnienie przedmiotowych ograniczeń egzekucji do jednego działu KPC oraz wprowadzenie ograniczeń egzekucji w stosunku do rolników indywidualnych (art. 830 KPC) oraz uregulowania dotyczące egzekucji ze środków należnych dłużnikowi w związku z wiekiem emerytalnym czy niepełnosprawnościami dłużnika (art. 833 §2 KPC).

Powyższe zmiany niewątpliwie przyczyniły się do zwiększenia poziomu ochrony dłużnika w stosunku do ochrony, jaką zapewniało mu d. KPC, przy

<sup>46</sup> Ibidem, s. 72-73.

<sup>47</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 29 października 1968 r., III CZP 90/68, OSNC 1969, nr 4, poz. 65.

<sup>48</sup> E. Wengerek, J. Sobkowski, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego z zakresu prawa cywilnego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 5, s. 735.

<sup>49</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 17 września 1969 r., III CZP 68/69, OSNC 1970, nr 2, poz. 29.

<sup>50</sup> A. Marciniak, *Ograniczenia egzekucji...*, s. 113 i n.



czym ze względu na charakter katalogów określających przedmioty czy sumy wyłączone spod egzekucji, problemy dostrzeżone przez przedwojennych komentatorów w zakresie wykładni poszczególnych pojęć użytych przez ustawodawcę przetrwały uchylene d. KPC.

### 3. Zmiany w przepisach dotyczących przedmiotowych ograniczeń egzekucji sądowej po uchwaleniu KPC dokonane do 1989 r.

Po uchwaleniu KPC, ustawodawca zdecydował się na liczne zmiany w zakresie przedmiotowych ograniczeń egzekucji sądowej, które zostaną w kolejności chronologicznej omówione aż do 1989 r. W niniejszym rozdziale zostały przy tym omówione zasadnicze kierunki zmian, które szczegółowo w doktrynie zostały poddane analizie przez J. Jagiełłę<sup>51</sup>.

Istotne zmiany w zakresie ograniczeń egzekucji dokonano ustawą z 1 grudnia 1983 r. o zmianie niektórych przepisów o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego i o zaopatrzeniu emerytalnym<sup>52</sup> oraz ustawą z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>53</sup>. Zmiany te polegały na przeniesieniu z KPC do ustaw szczególnych kwestii ograniczeń egzekucji z wynagrodzenia za pracę, emerytur i rent oraz egzekucji z zasiłków pielęgnacyjnych, porodowych i dla sierot zupełnych.

Jeśli chodzi o egzekucję z wynagrodzenia za pracę, zmiany te polegały na odesłaniu w art. 833 §1 KPC do przepisów Kodeksu Pracy<sup>54</sup> w zakresie prowadzenia z egzekucji z wynagrodzenia za pracę (art. 87 i n. Kodeksu Pracy). Wprowadzone do Kodeksu Pracy przepisy polegały na ujednoczeniu kwot wolnych od egzekucji oraz ich obniżeniu w przypadku, gdy dłużnik otrzymywał wynagrodzenie poniżej podwójnej kwoty minimalnej wysokości miesięcznego wynagrodzenia najniżej zarabiających pracowników<sup>55</sup>. Jednocześnie zdecydowano, że w przypadku egzekucji należności innych niż alimentacyjne, egzekucji podlega połowa wynagrodzenia bez względu na wysokość wynagrodzenia otrzymywanego miesięcznie przez dłużnika, zamiast 1/5, gdy dłużnik otrzymywał to wynagrodzenie poniżej podwójnej kwoty minimalnej wysokości miesięcznego wynagrodzenia i połowy nadwyżki, gdy otrzymywał powyżej tej kwoty<sup>56</sup>. Jeśli egzekucja z wynagrodzenia za pracę dotyczyła egzekucji świadczeń alimentacyjnych postanowiono, że wynagrodzenie podlega zajęciu

<sup>51</sup> J. Jagieła, op. cit., s. 73-93.

<sup>52</sup> T.j. Dz.U. 1983 nr 5, poz. 33.

<sup>53</sup> T.j. Dz.U. 1982 nr 40, poz. 26.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. 1974 nr 24, poz. 141).

<sup>55</sup> J. Jagieła, op. cit., s. 77

<sup>56</sup> Ibidem, s. 78.



do 3/5, a nie jak poprzednio do 2/5, gdy dłużnik otrzymywał miesięcznie poniżej podwójnej kwoty minimalnej wysokości miesięcznego wynagrodzenia, cała nadwyżka wynagrodzenia powyżej tej kwoty<sup>57</sup>. Z kolei w przypadku egzekucji innych należności niż alimentacyjne pozostawiono dotychczas obowiązującą zasadę, że wolna od egzekucji jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy ustalanego, przy czym kwotę tę określała początkowo Rada Ministrów po porozumieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych, następnie wyłącznie Rada Ministrów<sup>58</sup>.

W odniesieniu do emerytur i rent, to wprowadzone zmiany polegały na rozdzieleniu ograniczeń egzekucji ze świadczeń przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym (rent i emerytur) oraz z rent zasądzonych przez sąd lub ustalonych umową za utratę zdolności do pracy albo śmierć żywiciela lub wypłaconych z dobrowolnych ubezpieczeń rentowych, zasiłków chorobowych i innych dochodów, których celem jest zapewnienie środków utrzymania, przy czym te pierwsze ograniczenia uregulowano w ustawie o zapatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>59</sup>, a pozostałe pozostawiono w KPC. Jednocześnie dokonano zmiany zakresu ograniczeń egzekucji z emerytur i rent dokonując zmniejszenia uprzednio obowiązujących ograniczeń w ten sposób, że wolne od egzekucji są emerytury i renty w części odpowiadającej 25% kwoty najniższej emerytury lub renty przy egzekwowaniu kosztów pobytu w domach pomocy społecznej, 50% kwoty najniższej emerytury lub renty przy egzekwowaniu kosztów wyżywienia w zakładach szkolenia inwalidów oraz w zakładach leczenia stacjonarnego, 80% kwoty najniższej emerytury lub renty przy egzekwowaniu sum ustalonych tytułem wykonawczym na zaspokojenie świadczeń alimentacyjnych, w tym również należności funduszu alimentacyjnego i 100% kwoty najniższej emerytury lub renty – przy egzekwowaniu lub potrącaniu na mocy tytułów wykonawczych innych należności<sup>60</sup>.

W przypadku egzekucji z innych świadczeń, to wspomnianą już ustawą z 14 grudnia 1982 r. o zapatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, w dodanym art. 833 § 6 KPC nie tylko utrzymano całkowite zwolnienie od egzekucji świadczeń alimentacyjnych i zasiłków rodzinnych, lecz objęto nim także zasiłki pielęgnacyjne, porodowe i dla sierot zupełnych<sup>61</sup>.

Przytoczone powyżej zmiany w zakresie przepisów dotyczących ograniczeń egzekucji sądowej w okresie po uchwaleniu KPC do 1989 r. prowadzą do wniosku, że po pierwsze, zmierzały one do zwiększenia ochrony dłużnika przed

---

57 Ibidem.

58 Ibidem.

59 J. Jagieła, op. cit., s. 80.

60 Ibidem, s. 82.

61 Ibidem, s. 83.

egzekucją, a po drugie, polegały na systematycznym przenoszeniu przepisów o ograniczeniach egzekucji do ustaw szczególnych.

W ocenie pierwszej kwestii, trzeba wskazać, że zmiany dokonywane przez ustawodawcę w okresie PRL prowadziły do zwiększenia praw dłużnika względem praw wierzyciela. Stopniowe zwiększanie katalogu przedmiotów i sum wyłączonych spod egzekucji niewątpliwie uprzywilejowało dłużnika jako jedną ze stron postępowania egzekucyjnego.

Zważywszy na drugą kwestię, to zasługuje ona na aprobatę, bowiem to na podmiot faktycznie dokonujący przekazania środków dłużnika (np. bank, pracodawcę czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych) przerzucono ciężar dokonania prawidłowego obliczenia sum podlegających egzekucji oraz uwzględnienia kwot wolnych od zajęcia. To te podmioty były i pozostają bowiem najbardziej zorientowane w tym jakie świadczenia przysługują od nich dłużnikowi – przykładowo, to pracodawca (a nie wierzyciel czy komornik sądowy) wie jakie wynagrodzenie w danym miesiącu powinien otrzymać dłużnik np. z uwzględnieniem premii czy innych dodatkowych składników wynagrodzenia<sup>62</sup>.

#### 4. Dalsze zmiany w KPC po 1989 r. w zakresie przedmiotowych ograniczeń egzekucji sądowej

Zmiany społeczno-gospodarcze, jakie nastąpiły po 1989 r. w sposób istotny wpłynęły na przepisy postępowania cywilnego w zakresie ograniczeń egzekucji sądowej. Omówienie przy tym wszystkich zmian, jakie zaszły w KPC w tej kwestii znacznie wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania. Już pobieżne porównanie treści pierwotnego brzmienia art. 829-839 KPC wskazuje na znaczne zwiększenie ilości oraz objętości regulacji dotyczących ograniczeń egzekucji sądowej. W dalszej części artykułu zostaną przy tym przytoczone zmiany, które w ocenie autora powinny uchodzić za najważniejsze.

W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że istotne zmiany zaszły w zakresie ograniczeń z ruchomości. W punkcie 1 art. 829 KPC ustawodawca wyłączył spod egzekucji przedmioty urządzenia domowego niezbędne dla dłużnika i jego domowników, w szczególności lodówka, pralka, odkurzacz, piekarnik lub kuchenka mikrofalowa, płyta grzewcza służąca podgrzewaniu i przygotowywaniu posiłków, łóżka, stół i krzesła w liczbie niezbędnej dla dłużnika i jego domowników oraz po jednym źródle oświetlenia na izbę, chyba że są to przedmioty, których wartość znacznie przekracza przeciętną wartość nowych

<sup>62</sup> Omawiane rozwiązanie w zakresie egzekucji z rachunków bankowych zostało poddane w doktrynie krytyce. Por. T. Białek, *Systematyczne pogarszanie się sytuacji prawnej wierzycieli – perspektywa sektora bankowego*, [w:] *Prawa wierzyciela a ochrona dłużnika w egzekucji sądowej. Teoria i praktyka*, red. H. Bednorz-Godyń, A. Marciniak, Warszawa 2022, s. 128.

przedmiotów danego rodzaju. Wylczenie to jest dosyć kazuistyczne i wynika z nowelizacji niniejszego przepisu, której dokonano ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych<sup>63</sup>. W poprzednim brzmieniu ustawy tj. do 1 stycznia 2019 r., przepis ten wyłączał spod egzekucji przedmioty urządzenia domowego, pościel, bieliznę i ubranie codzienne, niezbędne dla dłużnika i będących na jego utrzymaniu członków jego rodziny, a także ubranie niezbędne do pełnienia służby lub wykonywania zawodu. Ustawodawca zmienił więc zarówno katalog ruchomości, które na mocy tego przepisu nie podlegają egzekucji jak i wskazał, że przedmioty te mają być niezbędne dla „domowników” dłużnika, a nie „członków jego rodziny”. Celem, który przyświecał ustawodawcy w nowelizacji tego przepisu było ograniczenie „arbitralności w podejmowaniu decyzji mogących pozbawić dłużnika i jego domowników przedmiotów niezbędnych dla codziennej egzystencji”<sup>64</sup>.

Po drugie, w art. 833 § 6 KPC całkowitym zwolnieniem od egzekucji objęto ponadto świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów<sup>65</sup>, zasiłki dla opiekunów<sup>66</sup>, świadczenia z pomocy społecznej<sup>67</sup>, świadczenia integracyjne<sup>68</sup>, świadczenie wychowawcze (500+)<sup>69</sup> oraz jednorazowe świadczenie, o którym mowa w art. 10 ustawy z 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”<sup>70</sup>, świadczenia przyznawane na podstawie programu Rady Ministrów wsparcia rodzin z dziećmi przewidziane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”<sup>71</sup>, a także wiele innych świadczeń wprowadzonych w ustawach szczególnych w związku z realizacją polityki państwa<sup>72</sup>.

Po trzecie, dalszym modyfikacjom ustawodawca poddał też przepisy dotyczące ograniczeń przy egzekucji z rachunków bankowych, w szczególności poprzez odejście od kwotowego wskazywania kwoty wolnej od zajęcia z rachunku

63 T.j. Dz.U. 2018, poz. 771, z późn. zm.

64 Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o komornikach sądowych, s. 45, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1582>, (18.03.2023).

65 Wprowadzone ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. 2003 nr 228, poz. 2255).

66 Wprowadzone ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (t.j. Dz.U. 2014, poz. 567).

67 Wprowadzone ustawą z dnia 7 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. 2010 nr 7, poz. 45).

68 Wprowadzone ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1567).

69 Wprowadzone ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz.U. 2016, poz. 2407, ze zm.).

70 T.j. Dz.U. 2020, poz. 1329.

71 T.j. Dz.U. 2018, poz. 1061, ze zm.

72 Zob. wszystkie zmiany KPC w tym zakresie przytoczone przez J. Jagiełłę: J. Jagieła, op. cit. s. 84-85.

bankowego i ustalenie w art. 54 ust. 1 Prawa Bankowego<sup>73</sup>, że wolne od zajęcia egzekucyjnego są środki pieniężne znajdujące się na rachunkach oszczędnościowych, rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych oraz na rachunkach terminowych lokat oszczędnościowych jednej osoby, niezależnie od liczby zawartych umów, w każdym miesiącu kalendarzowym, w którym obowiązuje zajęcie, do wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę przysługującego pracownikowi zatrudnionemu w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy<sup>74</sup>. W dalszej kolejności ustawodawca zdecydował poprzez wprowadzenie art. 54a ustawy Prawo Bankowe<sup>75</sup>, że środki wymienione w art. 833 § 6 KPC, jeśli znajdują się na rachunku bankowym są wyłączone spod egzekucji.

Po czwarte, jedną z najnowszych zmian KPC w zakresie ograniczeń egzekucji jest rezygnacja z omawianego już art. 830 KPC, który zawierał delegację do wprowadzenia przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia określającego, jakie przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne nie podlegają egzekucji. Ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>76</sup> ustawodawca zdecydował o uchyleniu art. 830 KPC i wprowadzeniu bezpośrednio do przepisów tej ustawy art. 829<sup>1</sup>-829<sup>4</sup> KPC, które regulują wyłączenia spod egzekucji w przypadku prowadzenia jej przeciwko dłużnikowi posiadającemu gospodarstwo rolne.

Przytoczone powyżej zmiany następowały ze względów związanych z postępującym rozwojem społeczeństwa czy też z uwagi na wprowadzanie przez państwo licznych świadczeń socjalnych, które miały służyć wsparciu obywateli. Odrębną i ze względu na swoją „epizodyczność” pominiętą w niniejszym artykule kwestią są zaś ograniczenia egzekucji wprowadzone w związku z pandemią COVID-19<sup>77</sup>.

Ilość wprowadzonych nowych ograniczeń egzekucji jest przy tym tak znacząca, że w doktrynie sformułowano pogląd, że katalog ograniczeń egzekucji stanowi wyraz preferowania przez ustawodawcę interesów dłużnika nad

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1311, z późn. zm.).

<sup>74</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 2207.

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1177).

<sup>76</sup> T.j. Dz.U. 2021, poz. 2289.

<sup>77</sup> Ze względu na epizodyczny charakter przepisów związanych pandemią COVID-19, nie zostały one omówione w niniejszym artykule. Zdaniem autora, przepisy te w znacznym stopniu uchybiają konstytucyjnym zasadom oraz zasadom prawidłowej legislacji, stąd też poświęcanie im rozważań w ramach niniejszego opracowania nie wydaje się zasadne. W doktrynie szczegółowo tę kwestię omówił K. Rydel. Zob. K. Rydel, *Skuteczne postępowanie egzekucyjne jako element konstytucyjnego prawa do sądu w dobie pandemii*, [w:] *Konstytucyjne aspekty procesu cywilnego*, red. A. Orzeł-Jakubowska, T. Zembruski, Warszawa 2023, s. 417 i n.

interesem wierzyciela<sup>78</sup>, co zostanie przedstawione w podsumowaniu niniejszego artykułu.

## Podsumowanie

W celu podsumowania rozważań poczynionych w niniejszym artykule w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że postępowanie egzekucyjne jest takim rodzajem postępowania, w którym dochodzi do ścierania się różnych wartości, w tym wartości o charakterze konstytucyjnym.

W doktrynie prawa konstytucyjnego zauważa się bowiem że „na etapie postępowania wykonawczego zaangażowane są także inne wartości i prawa konstytucyjne, które mogą wymagać wyważenia z prawem do sądu przy ocenie efektywności instrumentów prawnych służących wymuszeniu powinności wynikających z decyzji sądu – należą do nich przede wszystkim godność i wolność człowieka (art. 30 i 31 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>79</sup>. Prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest interpretowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w ten sposób, że jego elementem jest także prawo do wykonania orzeczenia<sup>80</sup>, a brak możliwości egzekucji czyni to prawo iluzorycznym<sup>81</sup>. Doktryna zaś przyjmuje, że w postępowaniu egzekucyjnym chodzi zarówno o realizację prawa do sądu wierzyciela jak i dłużnika, który ma prawo do kwestionowania słuszności lub zgodności z prawem egzekucji, dlatego zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takich regulacji, które z jednej strony, zapewnią dłużnikowi ochronę przed bezprawną lub niesłuszną egzekucją, a z drugiej strony, zapewnią wierzycielowi możliwość skutecznego dochodzenia swoich roszczeń<sup>82</sup>. Odnosząc się do działalności organów egzekucyjnych, to zdaniem R. Reiwera, komornik „musi działać i legalnie, i moralnie, a nadto dążąc do spełnienia przez dłużnika świadczenia pamiętać również o poszanowaniu jego uprawnienia do humanitarności i prywatności”<sup>83</sup>. Z powyższego wynika, że na komornikach sądowych ciąży obowiązek poszanowania godności i wolności człowieka, co powinno się wyrażać we wnikliwej analizie stanu faktycznego w danym postępowaniu egzekucyjnym w celu właściwego zastosowania przepisów o ograniczeniach egzekucji.

<sup>78</sup> M. Romańska, op. cit., s. 201.

<sup>79</sup> T. Sroka, [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1152.

<sup>80</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK-A 2010/9/96.

<sup>81</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 K 28/02, OTK-A 2003/2/13.

<sup>82</sup> P. Pogonowski, [w:] *System prawa handlowego, t. 7, Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2007, s. 345.

<sup>83</sup> R. Reiber, *Komornik sądowy w nowej ustawie regulującej wykonywanie tego zawodu*, [w:] *Status prawny komornika sądowego. Wyzwania współczesności*, red. M. Jabłoński, A. Marciniak, Sopot 2016, s. 17.

Powyższe rozważania niewątpliwie wskazują, że pomimo tego, że w ramach prawa do sądu zagwarantowanego konstytucyjnie istnieje prawo wierzyciela do egzekucji sądowej<sup>84</sup>, to obecnie obowiązujące przepisy o egzekucji sądowej w znacznym stopniu uprzywilejowują dłużnika poprzez wzmocnienie jego pozycji procesowej<sup>85</sup>, pomimo tego, że przepisy te powinny być ograniczone efektywnością ochrony wierzyciela<sup>86</sup> i nie prowadzić do „fetyszycacji zasady ochrony dłużnika”<sup>87</sup>. Nie budzi wątpliwości w doktrynie fakt, że ograniczenia egzekucji zostały zawarte w przepisach o charakterze bezwzględnie obowiązującym<sup>88</sup>, zatem katalog ograniczeń egzekucji pozostaje każdorazowo wiążący dla organów postępowania egzekucyjnego i nie ma w polskim postępowaniu cywilnym możliwości, żeby dokonując zajęcia komornik sądowy oceniał perspektywę wierzyciela, a nie tylko dłużnika<sup>89</sup>.

We współczesnej doktrynie krytykuje się większość rozwiązań przyjętych obecnie przez ustawodawcę w zakresie postępowania egzekucyjnego i stawia się tezy, że ustawodawca wyraźnie preferuje interes dłużnika i przedkłada go nad interes wierzycieli<sup>90</sup>. Jednocześnie w odniesieniu do kwestii ograniczeń egzekucji sądowej, P. Pogonowski zajmuje odosobnione stanowisko, że są one jednymi z najważniejszych przepisów pozwalających ocenić czy postępowanie cywilne realizuje zasadę efektywnej ochrony sądowej: „Jest kilka instytucji postępowania cywilnego, które stanowią filary definiujące charakter prawny działalności organów państwa realizujących zasadę efektywnej ochrony sądowej. Poza, tytułem przykładu, zakresem dopuszczalności drogi sądowej, zakresem zdolności procesowej, podstawami skargi o wznowienie postępowania w postępowaniu rozpoznawczym, w jego fazie wykonawczej jednymi z istotniejszych są przepisy o ograniczeniu egzekucji. Ich zakres daje możliwość

<sup>84</sup> A. Żukowski, *Czy istnieje prawo do egzekucji sądowej?*, [w:] *Meandry demokratycznego państwa prawnego*, red. M. Zubik, F. Dymirtowski, Warszawa 2017 r., s. 275 i n.; por. K. Rydel, op. cit.

<sup>85</sup> Zdaniem T. Zembrzuskiego wzmocnienie to następuje w sposób „wątpliwy i nieuzasadniony”: T. Zembrzuski, *Funkcje i cele...*, s. 824.

<sup>86</sup> S. Cieślak, *Zakres ochrony prawnej udzielanej stronom i innym uczestnikom sądowego postępowania egzekucyjnego a wymagania sprawiedliwości proceduralnej* [w:] *Aksjologia egzekucji sądowej. W poszukiwaniu optymalnego poziomu ochrony praw wierzyciela i dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym*, red. S. Cieślak, Sopot 2022, s. 39.

<sup>87</sup> T. Zembrzuski, *Kilka uwag o funkcjach egzekucji sądowej*, [w:] *Prawa wierzyciela a ochrona dłużnika w egzekucji sądowej. Teoria i praktyka*, red. H. Bednorz-Godyń, A. Marciniak, Warszawa 2022, s. 14 i przytoczona tam literatura posługująca się tym pojęciem.

<sup>88</sup> Tak: K. Flaga-Gieruszyńska, *Wybrane wyłączenia przedmiotowe spod egzekucji sądowej*, [w:] *Współczesny model egzekucji sądowej i postępowania egzekucyjnego. Zbiór studiów*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, A. Góra-Błaszczkowska, Sopot 2017; A. Marciniak, *Ograniczenia egzekucji...*, s. 52.

<sup>89</sup> M. Romańska, op. cit., s. 201.

<sup>90</sup> Zob. np. M. Jabłoński, *Konstytucyjność zmian w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego wprowadzonych ustawą z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych*, [w:] *Sądowe postępowanie egzekucyjne. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Jagieła, Warszawa 2020, s. 55; A. Torbus, *Uwzględnianie przez komornika upływu biegu terminu przedawnienia roszczenia*, [w:] *Sądowe postępowanie egzekucyjne. Nowe rozwiązania prawne*, red. R. Flejszar, Sopot 2020, s. 87 i n.



udzielenia odpowiedzi na pytanie o istnienie i zakres obowiązywania zasady poszanowania godności dłużnika i jej relację z zasadą efektywnej ochrony stwierdzonych praw wierzyciela w toku egzekucji. Egzekucji, która decyduje o realnym wdrożeniu normy indywidualno-konkretnej i która stanowi (w wielu przypadkach) uwięźnienie prawa do sądu. Zagadnienia te stanowią więc jądro ochrony sądowej udzielanej przez państwo, w oparciu o założenia rangi konstytucyjnej, w ramach prowadzonej polityki prawa<sup>91</sup>. Z powyższym twierdzeniem P. Pogonowskiego należy się zgodzić, bowiem rzeczywiście ocena tego, w jaki sposób ustawodawca kształtuje przepisy o ograniczeniach egzekucji chroniące dłużnika pozwala jednocześnie odpowiedzieć na pytanie, jaki jest poziom ochrony wierzyciela.

Podsumowując rozważania poczynione w niniejszym artykule, na pytanie postawione w tytule artykułu należy odpowiedzieć w ten sposób, że współczesnemu dłużnikowi żyje się znacznie lepiej niż dłużnikowi w PRL, co jednak koliduje z prawami wierzyciela. Dokonany w niniejszym artykule przegląd zmian dotyczących ograniczeń egzekucji sądowej jednoznacznie wskazuje bowiem na to, że ustawodawca preferuje obecnie interes dłużnika, jednocześnie zapominając o prawach wierzyciela i efektywności egzekucji sądowej<sup>92</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa postępowania cywilnego z dnia 20 listopada 1864 r. (T. XVI cz. I Zводу praw).
- Ustawa o ustroju sądownictwa z dnia 27 stycznia 1877 r. (Dz.U. Rzeszy 1877, s. 41; Dz.U. Rzeszy 1898, s. 371) wraz z ustawą wykonawczą (Zb. u. prusk. 1878, s. 230).
- Ustawa o postępowaniu cywilnym wraz z ustawą zaprowadzającą z dnia 30 stycznia 1877 r. (Dz.U. Rzeszy 1877, s. 244).
- Norma jurysdykcyjna wraz z ustawą zaprowadzającą tudzież procedura cywilna wraz z ustawą zaprowadzającą z dnia 1 sierpnia 1895 r. (Dz. u. p. austr. nr. 110-113).
- Przepisy przechodnie z dnia 18 lipca 1917 r. (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego nr 1, poz. 5).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. 1930 nr 83, poz. 651).

<sup>91</sup> P. Pogonowski, *Ograniczenia egzekucji sądowej cywilnej jako przejaw realizacji polityki prawa*, [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicate*, red. J. Jagiełła, R. Kulski, Warszawa 2022, s. 729-730.

<sup>92</sup> W zakresie ochrony wierzycieli jako miernika efektywności egzekucji sądowej zob. P. Ryłski, *Efektowna ochrona wierzycieli w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *Aksjologia egzekucji sądowej. W poszukiwaniu optymalnego poziomu ochrony praw wierzyciela i dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym*, red. S. Cieślak, Sopot 2022, s. 133.



- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym (Dz.U 1932 nr 93, poz. 803).
- Ustawa o zmianie przepisów postępowania cywilnego z dnia 20 lipca 1950 r. (Dz.U. 1950 nr 38, poz. 349).
- Ustawa o prawie bankowym z dnia 13 kwietnia 1960 r. (Dz.U. 1960 nr 20, poz. 121).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. 1974 nr 24, poz. 141).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. 1982 nr 40, poz. 26).
- Ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. o zmianie niektórych przepisów o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego i o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. 1983 nr 5, poz. 33).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003 nr 228, poz. 2255).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 7, poz. 45).
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. 2014, poz. 567).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1311, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1567).
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2019, poz. 2407, ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1177).
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. 2018, poz. 771).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2021, poz. 2289).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 1966 r. w sprawie określenia przedmiotów, należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji sądowej (Dz.U. 1966 nr 21, poz. 138).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz.U. 2018, poz. 1061).
- Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. 1932 nr 112, poz. 934).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. 2020, poz. 2207).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. 2020, poz. 1329).

### Orzecznictwo

- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1968 r., III CZP 90/68, OSNC 1969, nr 4, poz. 65.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 września 1969 r., III CZP 68/69, OSNC 1970, nr 2, poz. 29.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1997 r., III CZP 51/97, OSNC 1998/3/37.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 K 28/02, OTK-A 2003/2/13.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2006, III CZP 62/06, OSNC 2007/6/87.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2008 r., III CZP 113/07, OSNC 2009, nr 1, poz. 4.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., II CNP 169/07, Lex nr 81750.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK-A 2010/9/96.

### Literatura

- Allerhand M., *Kodeks postępowania cywilnego, Cz. II, Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, Lwów 1933.
- Berutowicz W., *Charakter zmian prawa i postępowania cywilnego w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958.
- Białek T., *Systematyczne pogarszanie się sytuacji prawnej wierzycieli – perspektywa sektora bankowego*, [w:] *Prawa wierzyciela a ochrona dłużnika w egzekucji sądowej. Teoria i praktyka*, red. H. Bednorz-Godyń, A. Marciniak, Warszawa 2022.
- Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006.
- Cieślak S., *Zakres ochrony prawnej udzielanej stronom i innym uczestnikom sądowego postępowania egzekucyjnego a wymagania sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] *Aksjologia egzekucji sądowej. W poszukiwaniu optymalnego poziomu ochrony praw wierzyciela i dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym*, red. S. Cieślak, Sopot 2022.
- Cieślak S., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz. Art. 730-1217*, wyd. 3, red. J. Jankowski, Warszawa 2019.
- Flaga-Gieruszyńska K., *Wybrane wyłączenia przedmiotowe spod egzekucji sądowej*, [w:] *Współczesny model egzekucji sądowej i postępowania egzekucyjnego. Zbiór studiów*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, A. Góra-Błaszczkowska, Sopot 2017.
- Hahn Z., *Ograniczenia egzekucji*, „Czasopismo Sędziowskie” 1934, nr 4; kontynuacje tego artykułu pod tym samym tytułem: „Czasopismo Sędziowskie” 1934, nr 5; „Czasopismo Sędziowskie” 1934, nr 6; „Czasopismo Sędziowskie” 1935, nr 1; „Czasopismo Sędziowskie” 1935, nr 2; „Czasopismo Sędziowskie” 1935, nr 3; „Czasopismo Sędziowskie” 1935, nr 4.
- Jabłoński M., *Konstytucyjność zmian w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego wprowadzonych ustawą z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych*, [w:] *Sądowe*

- postępowanie egzekucyjne. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Jagieła, Warszawa 2020.
- Jagieła J., *Ewolucja ograniczeń egzekucji sądowej w prawie polskim*, [w:] *Prawa wierzyciela a ochrona dłużnika w egzekucji sądowej. Teoria i praktyka*, red. H. Bednorz-Godyń, A. Marciniak, Warszawa 2022.
- Jankowski J., *Przebieg postępowania egzekucyjnego, upadłościowego i układowego: struktura postępowań w ujęciu dynamicznym*, Zakamycze 1999.
- Jodłowski J., [w:] *Postępowanie cywilne*, J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, Warszawa 2007.
- Kowalkowski R., [w:], *Encyklopedia egzekucji sądowej*, red. Z. Knypl, R. Kowalkowski, H. Langa-Bieszki, Z. Merchel, Z. Szczurek, J. Treder, Sopot 2002.
- Kulski R., [w:], *Kodeks postępowania cywilnego, T. 3. Komentarz. Art. 730-1088*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, wyd. 6, Warszawa 2015.
- Lewitter I., *Ochrona dłużnika w nowym prawie egzekucyjnym*, „Palestra” 1933, nr 1-2.
- Marciniak A., *Ograniczenia egzekucji sądowej*, Łódź 1986.
- Marciniak A., *Sądowe postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2013.
- Pogonowski P., [w:] *System prawa handlowego, t. 7. Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2007.
- Pogonowski P., *Ograniczenia egzekucji sądowej cywilnej jako przejaw realizacji polityki prawa*, [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicate*, red. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022.
- Reiwer R., *Komornik sądowy w nowej ustawie regulującej wykonywanie tego zawodu*, [w:] *Status prawny komornika sądowego. Wyzwania współczesności*, red. M. Jabłoński, A. Marciniak, Sopot 2016.
- Romańska M., *Ograniczenia egzekucji sądowej – uporządkowany system odpowiadający warunkom społecznym czy anachroniczne rozwiązania?*, [w:] *Aksjologia egzekucji sądowej. W poszukiwaniu optymalnego poziomu ochrony praw wierzyciela i dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym*, red. S. Cieślak, Sopot 2022.
- Rylski P., *Efektywna ochrona wierzycieli w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *Aksjologia egzekucji sądowej. W poszukiwaniu optymalnego poziomu ochrony praw wierzyciela i dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym*, red. S. Cieślak, Sopot 2022.
- Rydel K., *Skuteczne postępowanie egzekucyjne jako element konstytucyjnego prawa do sądu w dobie pandemii*, [w:] *Konstytucyjne aspekty procesu cywilnego*, red. A. Orzeł-Jakubowska, T. Zembrzuski, Warszawa 2023.
- Sroka T., [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Torbus A., *Uwzględnianie przez komornika upływu biegu terminu przedawnienia roszczenia*, [w:] *Sądowe postępowanie egzekucyjne. Nowe rozwiązania prawne*, red. R. Flejszar, Sopot 2020.
- Wengerek E., Sobkowski J., *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego z zakresu prawa cywilnego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 5.

- Zembrzuski T., *Funkcje i cele egzekucji sądowej*, [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicate*, red. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022.
- Zembrzuski T., *Kilka uwag o funkcjach egzekucji sądowej*, [w:] *Prawa wierzyciela a ochrona dłużnika w egzekucji sądowej. Teoria i praktyka*, red. H. Bednorz-Godyń, A. Marciniak, Warszawa 2022.
- Żukowski A., *Czy istnieje prawo do egzekucji sądowej?*, [w:] *Meandry demokratycznego państwa prawnego*, red. M. Zubik, F. Dymirtowski, Warszawa 2017.

### Inne

- Uzasadnienie ogólne projektu ustawy o sądowym postępowaniu egzekucyjnym, Komisja Kodyfikacyjna, Sekcja postępowania cywilnego, t. 1, zeszyt 11, Warszawa 1933.

### STRESZCZENIE

#### **Czy dłużnikom dzisiaj żyje się lepiej niż żyło im się za PRL? Uwagi na tle zmian przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących przedmiotowych ograniczeń egzekucji**

Od czasu wprowadzenia do polskiego postępowania cywilnego w pierwszej ustawie procesowej po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, czyli do Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r. przepisów o przedmiotowych ograniczeniach egzekucji sądowej można zaobserwować tendencję do zwiększania przez ustawodawcę uprawnień dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym kosztem realizacji praw wierzyciela do wyegzekwowania wierzytelności. Przepisy te były przedmiotem licznych zmian na przestrzeni przeszło 100 lat, przy tym zmiany te odbywały się ze zróżnicowanych powodów oraz przybierały różny stopień nasilenia. Model regulacji polegający na kazuistycznym wyliczeniu majątku dłużnika, który nie podlega egzekucji jest przy tym niezmienny od czasu dawnego Kodeksu postępowania cywilnego. Niewątpliwie jednak przepisy o ograniczeniach egzekucji sądowej stanowią obecnie znaczny katalog przedmiotów i sum (wierzytelności), które decyzją ustawodawcy nie podlegają zajęciu, a zatem wierzyciel nie może się z nich zaspokoić niezależnie od tego w jakiej on sam znajduje się sytuacji. Bezwzględnie obowiązujące przepisy o ograniczeniach egzekucji nie pozostawiają przy tym możliwości do oceny czy w danym przypadku skorzystanie z tych przepisów będzie proporcjonalne. Obecna ilość przepisów gwarantujących dłużnikowi wyłączenia składników jego majątku spod egzekucji stawia pod znakiem zapytania kwestię czy obecne regulacje pozostają w zgodzie z konstytucyjnymi uprawnieniami wierzyciela. Współczesna doktryna postępowania cywilnego słusznie więc zwraca uwagę na zaburzenie równowagi pomiędzy uprawnieniami obydwu stron postępowania egzekucyjnego,

co pozwala także odpowiedzieć na pytanie postawione w artykule w ten sposób, że obecny poziom życia dłużników uległ znacznej poprawie w stosunku do poprzednio obowiązującego w PRL stanu prawnego.

#### SUMMARY

### **Are Debtors Living Better Nowadays Than They Did During the Polish People's Republic Period? Observations in the Context of the Amendments to the Provisions of the Code of Civil Procedure Concerning Subjective Limitations on Judicial Enforcement**

Since the introduction to the Polish civil proceedings in the first procedural law after Poland regained independence, i.e. the Code of Civil Procedure of 1930, of provisions on limitations to judicial enforcement, there is a tendency to increase the rights of the debtor in the enforcement proceedings at the expense of exercising the creditor's rights to enforce a claim. These provisions have been the subject of numerous amendments over the course of more than 100 years, and these amendments have taken place for various reasons and have assumed different degrees of intensity. The regulatory model of a casuistic enumeration of a debtor's unenforceable assets has not changed since the old Code of Civil Procedure. Undoubtedly, however, the provisions on limitations to judicial enforcement now constitute a substantial catalogue of objects and sums (claims) which, by the decision of the legislator, are not subject to seizure and therefore the creditor cannot enforce against them, regardless of his position. The mandatory provisions on limitations to the enforcement do not leave any room for judgement as to whether it would be proportionate to make use of these provisions in a given case. The current number of provisions guaranteeing the debtor the exclusion of his assets from enforcement raises the question of whether the current regulations are in line with the creditor's constitutional rights. The modern doctrine of civil procedure therefore rightly draws attention to the imbalance between the powers of both parties to enforcement proceedings, which makes it possible to answer the question posed in the article in such a way that the current standard of living of debtors has improved considerably compared to the previous legal framework.



**Alessandro D'Antone<sup>1</sup>**

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia  
(University of Modena and Reggio Emilia, Italy)  
e-mail: [alessandro.dantone@unimore.it](mailto:alessandro.dantone@unimore.it)

ORCID: 0000-0001-9796-0881

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.24

## **La protezione del minore e il diritto di visita nell'ordinamento giuridico italiano: una lettura di pedagogia critica sul servizio di Spazio Neutro**

### **ABSTRACT**

#### **Child Protection and the Right of Access in the Italian Legal System: A Perspective of Critical Pedagogy on Supervised Visitation**

This paper addresses the issue of child protection in the Italian legal system from a pedagogical perspective. This viewpoint recognizes the significance of law as an integral part of the pedagogical discourse. On the one hand, legal provisions directly impact the design of educational services, defining boundaries and opportunities for educational actions and for the related pedagogical documentation. On the other hand, the legal discourse itself offers a specific standpoint on the main challenges faced by educators, teachers, and pedagogists in their work. This includes issues related to families, child protection and custody, FAPA orders, foster care and adoption, family emergencies, and the role of court consultants. In this context, the paper discusses the most relevant legal aspects concerning child protection in the Italian legal system. It provides a pedagogical commentary on both legal rules and one of the services that exemplifies the critical and fruitful relationship between law and pedagogy: Neutral Space (on supervised visitation). This service is planned and overseen by educators on behalf of the Social Services. By examining this topic, the paper explores how

---

<sup>1</sup> Alessandro D'Antone svolge ricerca e didattica nell'ambito della Pedagogia generale e sociale presso il Dipartimento di Educazione e Scienze Umane dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.



the legal regulations not only establish boundaries and possibilities for educational action but also contributes to a deeper understanding of the pedagogical nature of the service. By adopting this approach, the paper aims to shed light on how the juridical framework not only influences educational practices but also facilitates a more comprehensive integration of pedagogy within the service.

**Key words:** pedagogy, family, child protection, right of access, supervised visitation

## Premessa

Il contributo ripercorre le principali disposizioni presenti nell'ordinamento giuridico italiano relativamente alla protezione del minore e al diritto di visita e di relazione. Non si tratta, tuttavia, di una rassegna critica di carattere specificatamente giuridico: al contrario, il *corpus* normativo in oggetto verrà analizzato secondo una prospettiva pedagogica nella convinzione che il diritto riservi più di una ragione di interesse per educatori, insegnanti e pedagogisti. Ne segnaliamo almeno due:

- sul piano *operativo*, le norme giuridiche delimitano *un campo di pratiche ove alcune di esse risultano legittime e altre soggette a sanzioni*: questo significa che, tanto nell'azione diretta quanto nell'interpretazione delle azioni altrui, il diritto rappresenta una variabile non secondaria per comprendere non soltanto i limiti e le possibilità dell'azione educativa, ma anche quali servizi e istituzioni siano direttamente o potenzialmente coinvolti all'interno delle diverse pratiche educative. Si pensi, a titolo d'esempio, alle procedure che sottendono *facoltà* (ad esempio, di un vicino di casa di una famiglia per la quale vi sia il fondato timore di abusi intrafamiliari) e *obbligo giuridico* (ad esempio, di un insegnante che si accorga di segni di violenza su un alunno)<sup>2</sup> della segnalazione di caso ai servizi sociali<sup>3</sup>;
- sul piano *epistemologico*, il diritto interroga lo statuto scientifico della pedagogia non soltanto perché, con il «fine di prevenire o risolvere

<sup>2</sup> L. 184/1983 – Art. 9, comma 1: «Chiunque ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio».

<sup>3</sup> L. Lenti, *Diritto di famiglia e servizi sociali*, ed. 4, Torino 2022, pp. 315-318.4 Ibidem, p. 3.5.

i conflitti tra gli individui e garantire così una comunità sociale organizzata e pacifica»<sup>4</sup>, esprime parallelamente un punto di vista su tali problematiche (le quali, giocoforza, rappresentano sovente l'oggetto di studio e di intervento delle figure professionali a valenza pedagogica), ma anche perché tale punto di vista viene assunto in specifiche istituzioni, educative e non, ritualizzandosi in pratiche che hanno effetti materiali<sup>5</sup> sulla professionalità di chi ne è portatore.

Si consideri a tal proposito l'incidenza delle norme giuridiche e del proprio portato interpretativo su professioni, quali quelle di assistente sociale e di educatore, che, sovente in rapporti di committenza, lavorano da prospettive professionali anche molto diverse su medesimi progetti educativi. Sotto il profilo epistemologico, non essendoci omologia formale né sostanziale tra diritto e pedagogia, la situazione professionale richiamata potrebbe risultare in un appiattimento del progetto e delle relative pratiche educative sulla mera esecuzione delle norme, producendo effetti assistenzialistici che, nel lungo periodo, potrebbero connotare lo stesso statuto professionale di educatrici ed educatori – i quali, al contrario, dovrebbero essere tenuti all'esercizio della critica per preservare le esperienze formative di singoli e gruppi da derive conformistiche ed eterodirette<sup>6</sup>.

In questo senso, il diritto interroga *di fatto*, attraverso la sua applicazione, la specificità pedagogica del lavoro formativo entro un più ampio lavoro di rete<sup>7</sup>, ma è compito individuale e collettivo dell'educatore, dell'*équipe* e della relativa istituzione educativa poter mettere a tema tale interrogazione all'interno della propria cultura di servizio, tracciando una demarcazione tra giuridico e pedagogico che sia prodromica a un effettivo e sostanziale lavoro interdisciplinare<sup>8</sup>.

L'attribuzione dell'aggettivo "critica" a "pedagogia"<sup>9</sup> – problematica, questa, che non possiamo sviluppare compiutamente in questa sede – si colloca al crocevia di quanto appena enunciato, elicitando un tema tipicamente pedagogico di carattere operativo-procedurale che risulterà cogente nel corso del contributo. Parliamo del servizio di Spazio Neutro, il quale rappresenta una sintesi tra istanze giuridiche e discorso pedagogico rispetto al diritto di visita

4 Ibidem, p. 3.

5 L. Althusser, *Ideologia e apparati ideologici di Stato*, "Critica Marxista" 1970, n. 5, p. 52.

6 F. Frabboni, F. Pinto Minerva, *Manuale di pedagogia generale*, Roma – Bari 1994.

7 L. Cerrocchi, L. Dozza (eds.), *Contesti educativi per il sociale. Progettualità, professioni e setting per il benessere individuale e di comunità*, Milano 2018.

8 A. D'Antone, *Il sostegno educativo alla famiglia e alla genitorialità. Contenuti, strumenti e strategie per la formazione delle figure professionali a valenza pedagogica*, Milano 2020.

9 Si vedano, in via preliminare: F. Cambi, E. Frauenfelder (eds.), *La formazione. Studi di pedagogia critica*, Milano 1994; M. Baldacci, E. Colicchi (eds.), *I concetti fondamentali della pedagogia. Educazione Istruzione Formazione*, Roma 2020.

e di relazione. Più nel dettaglio, una lettura pedagogica critica considera, secondo Alberto Granese, che:

(...) l'azione formativa e il percorso formativo nascono "dal nulla" non certo nel senso di una creatività assoluta ("ex nihilo") ma nel senso che nulla di ciò che precede (a differenza di quanto accade nei processi tecnologici) determina totalmente e necessariamente ciò che segue. È su questo terreno (...) che la critica e la clinica si incontrano. Entrambe hanno riguardo alla razionalità limitata che caratterizza l'agire formativo, dove razionalità limitata non significa però "difetto" o "mancanza", ma "eccedenza". Qui il limite deve essere inteso nel significato più proprio che non è quello dell'inibire l'accesso a un "oltre", come se stesse davanti a noi un muro o come se fossimo finiti in un vicolo cieco, ma quello di una determinazione significativa che definisce e dà forma<sup>10</sup>.

Si tratta, sostanzialmente, di pensare a un incontro critico e problematico tra diritto e pedagogia che non consideri le norme giuridiche come un apparato astratto dalle pratiche sociali<sup>11</sup>, bensì come portatrici di vincoli, procedure e significati concreti che richiamano le figure professionali a valenza pedagogica e i soggetti in educazione, da un lato, al *rispetto* di determinate regole; e, dall'altro, alla *interpretazione/traduzione* di tali regole non in senso deterministico, bensì presidiando uno specifico formativo in cui, dal momento in cui si opera con famiglie caratterizzate da singolarità e complessità irriducibili, ogni progettualità (pure giuridicamente avvertita e pedagogicamente rigorosa) non possa soggiacere ad alcuna razionalità tecnica<sup>12</sup>, pena lo smarrimento di quella "eccedenza" che caratterizza la specifica traiettoria formativa di ciascun soggetto.

Per tale ragione, il contributo propone una disamina pedagogica delle principali norme giuridiche in tema di protezione dei minori e diritto di visita secondo tre passaggi.

Il primo: una breve ricognizione della presenza del concetto di famiglia in alcune norme dell'ordinamento italiano.

<sup>10</sup> A. Granese, *Il pedagogista critico. Nascita, fine (morte e trasfigurazione) della pedagogia nella modernità remota e contemporanea*, [in:] *Dalla scienza pedagogica alla clinica della formazione. Sul pensiero e l'opera di Riccardo Massa*, ed. A. Rezzara, Milano 2004, p. 69.

<sup>11</sup> Rispetto al rapporto tra società e diritto, e dunque alla storicità del diritto medesimo, scrive assai significativamente E.B. Pašukanis: «L'evoluzione storica porta con sé non solo un cambiamento del contenuto delle norme e un cambiamento degli istituti del diritto, ma anche lo sviluppo della forma giuridica come tale. Quest'ultima, apparsa in un certo stadio della civiltà, per lungo tempo permane in uno stato embrionale, debolmente diversificata e quasi non delimitata dalle sfere contigue (costume, religione). Sviluppandosi gradualmente essa raggiunge la massima fioritura, la massima compiutezza e differenziazione. Questo stadio più alto di sviluppo corrisponde a rapporti sociali ed economici determinati, e si caratterizza contemporaneamente con la comparsa di un sistema di concetti generali, che riflettono nella teoria il sistema giuridico come un tutto organico» (E.B. Pašukanis, *La teoria generale del diritto e il marxismo*, Bari 1975, p. 83).

<sup>12</sup> D.A. Schön, *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari 1993.

Il secondo: una sommaria analisi pedagogica delle più rilevanti normative in materia di protezione del minore, ivi compresi il dispositivo dell'allontanamento familiare e il ricorso a Consulenti Tecnici d'Ufficio (C.T.U.) e Consulenti Tecnici di Parte (C.T.P.).

Il terzo: l'incidenza – pur schematicamente accennata – di tali analisi sul servizio di Spazio Neutro, che si pone come istituto significativo, di carattere pratico-procedurale, per mettere a tema il rapporto tra diritto e pedagogia all'interno del lavoro educativo e della rete dei servizi.

## 1. Il concetto di famiglia nell'ordinamento giuridico italiano: appunti preliminari

È possibile rintracciare alcune indicazioni importanti, relativamente alla presenza del concetto di famiglia nell'ordinamento giuridico italiano, a partire dal testo della Costituzione. Come sottolineato da Ambrosini<sup>13</sup>, nella Carta costituzionale viene attribuita una centralità rilevante al soggetto sia sotto il profilo giuridico che in termini etici e morali, esprimendo nei propri principi generali l'ispirazione giusnaturalistica per cui, quantomeno su un piano formale, vi siano diritti pregiudiziali afferenti all'inviolabilità della persona umana – l'Art. 13<sup>14</sup>, a questo proposito, è paradigmatico nel regolare i vincoli limitativi alla libertà personale disposti dalla legge. Poiché tale ispirazione si esprime all'interno di una comunità sociale, le cui formazioni e i relativi diritti vengono riconosciuti nella misura in cui favoriscano lo sviluppo del soggetto a cui i principi fondamentali si rivolgono<sup>15</sup>, la famiglia può esservi letta come *gruppo, istituzione e sistema*<sup>16</sup> soggetti a dispositivi di promozione e di protezione.

<sup>13</sup> G. Ambrosini, *Introduzione*, [in:] *Costituzione italiana*, Torino 2005, § 4.

<sup>14</sup> Costituzione, Titolo I (Rapporti civili) – Art. 13: La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di Pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'Autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

<sup>15</sup> A.C. Moro, *Manuale di diritto minorile*, ed. 6, Bologna 2019, p. 18.

<sup>16</sup> Si vedano, in via preliminare: M. Contini, *Per una pedagogia delle emozioni*, Firenze 1992; L. Dozza, *Setting e dinamiche anti-gruppo nei gruppi di formazione*, [in:] *Il gruppo educativo. Luogo di scontri e di apprendimenti*, ed. M. Contini, 47-90, Roma 2000; L. Formenti, *Pedagogia della famiglia*, Milano 2000; E. Catarsi, *Pedagogia della famiglia*, Roma 2008; M. Fabbri, *Il transfert, il dono, la cura. Giochi di proiezione nell'esperienza educativa*, Milano 2012; A. Gigli, *Famiglie evolute. Capire e sostenere le funzioni educative delle famiglie plurali*, Parma 2016; J. Orsenigo, *Famiglia. Una lettura pedagogica*,

Senza soffermarsi a lungo sul matrimonio come negozio giuridico, a cui è sussunta un'accezione di esso in termini di rapporto personale e patrimoniale<sup>17</sup>, né sulla complessificazione<sup>18</sup> dell'istituto introdotta dagli istituti della convivenza di fatto e dell'unione civile<sup>19</sup>, è sufficiente richiamare gli Artt. 29-32 della Costituzione per verificare la compresenza di una componente di *naturalità* (vd. Art. 29) e di una di *socialità* nella considerazione e nella regolamentazione della famiglia (il corsivo è nostro):

- 29: La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come *società naturale* fondata sul matrimonio. Il matrimonio è ordinato sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare,
- 30: È dovere e diritto dei genitori *mantenere, istruire ed educare i figli*, anche se nati fuori del matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, *la legge provvede a che siano assolti i loro compiti*. La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni *tutela giuridica e sociale*, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima. La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità,
- 31: La Repubblica *agevola con misure economiche* e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo,

---

Milano 2018; P. Perillo, *Pedagogia per le famiglie. La consulenza educativa alla genitorialità in trasformazione*, Milano 2018; P. Milani, *Educazione e famiglie. Ricerche e nuove pratiche per la genitorialità*, Roma 2018.

<sup>17</sup> Entrambi i momenti ci sembrano rilevanti in questa sede, seppur non direttamente attinenti con l'oggetto specifico del contributo, sia sul piano della relazione educativa che delle relative implicazioni non solo e non tanto politiche ed etico-sociali, quanto più schiettamente epistemologiche sull'intero discorso pedagogico. Si considerino, in via del tutto preliminare e necessariamente didascalica: le implicazioni economiche, in caso di regime di comunione dei beni all'interno del matrimonio, nelle situazioni di separazione giudiziale e affidamento esclusivo; gli aspetti ideologici, tuttora pervasivi e risultanti in dinieghi, stereotipi e stigma sociale, in caso di unione civile ed eventuali procedure di adozione a essa correlate; l'indeterminatezza, quando non l'esplicita contraddizione, nel trattare diversamente i vincoli di affinità nel coniugio, nell'unione civile e nella convivenza di fatto. Ci limitiamo a rimarcare come tali casi particolari, tutt'altro che marginali, indichino una discrepanza tra le considerazioni giuridiche e pedagogiche dell'istituto familiare che non soltanto elicitano la partecipazione delle figure professionali a valenza pedagogica nei procedimenti giudiziari relativi alla famiglia e alle pratiche educative che vi si producono, ma anche la necessaria prosecuzione del dibattito interno alle comunità pedagogiche (e ai diversi posizionamenti in materia) in merito al rapporto tra formazione e famiglia.

<sup>18</sup> Fra gli elementi di complessità dell'istituto è importante annoverare l'ampia casistica di famiglie contemporanee, la quale ne rende la composizione e i relativi bisogni certamente eterogenei e non assimilabili a un modello univoco di riferimento. Si vedano, tra gli altri: A. Gigli, op. cit.; P. Perillo, op. cit.

<sup>19</sup> Cfr. L. 76/2016.

- 32: La Repubblica *tutela la salute* come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana<sup>20</sup>.

Accanto alla premura assistenzialistica (agevolazione economica, promozione della salute, etc.) e alla tutela giuridica, si sottolinea all' Art. 30 la correlazione tra il mantenimento del minore e la sua formazione<sup>21</sup> in termini di diritto e dovere, specificando altresì come la protezione della famiglia debba necessariamente essere accompagnata da un rafforzamento degli «istituti necessari a tale scopo». La famiglia, dunque, è considerata non soltanto in termini di naturalità e storicità, ma anche come istituto sospeso tra privato e pubblico – ove, in particolare, l'elemento “privato” attiene alle funzioni genitoriali che sostengono il mantenimento, l'istruzione e l'educazione del minore, mentre l'elemento “pubblico” assume le caratteristiche della protezione e della tutela da parte dello Stato nei confronti dell'istituto, le cui forme di fragilità vengono individuate, a questo livello, in alcuni casi generali (indigenza, numerosità, filiazione naturale<sup>22</sup>, salute).

Tale connotazione pubblica, ovvero l'ingresso del sociale all'interno delle problematiche familiari, sempre nel testo costituzionale ritrova l'esplicitazione giuridica della sede, dei tempi e del contraddittorio paritario nel dirimere le eventuali controversie interne<sup>23</sup>. Qui l'aspetto maggiormente rilevante, ai fini del nostro discorso, attiene alla responsabilità genitoriale, la cui istituzione risulta maggiormente spostata sul presidio e la tutela da parte del sociale in ragione dell'evoluzione normativa del concetto (dalla patria potestà alla potestà

<sup>20</sup> Articoli Costituzionali, Parte I, Rapporti etico-sociali (artt. 29, 30, 31, 32).

<sup>21</sup> Nonostante l'indeterminatezza dei concetti proposti nel testo, il co-testo linguistico suggerisce (in linea con la sedimentazione dei termini nel linguaggio comune) la connotazione del concetto di educazione in termini valoriali ed etico-sociali e quello di *istruzione* in termini di apprendimento di contenuti – questione che riteniamo possa essere meglio specificata in “garanzia dell'ottenimento di un titolo di istruzione a opera di soggetti altri”, in particolare se correlata al concetto di mantenimento, più schiettamente materiale ed economico e, giocoforza, correlato alla funzione del sistema scolastico. Sull'importanza linguistica del tema, che non esaurisce la problematica ma ne permette una più rigorosa sistematizzazione epistemologica, si rimanda a: M. Baldacci, *Praxis e concetto. Il linguaggio della pedagogia*, Milano 2022.

<sup>22</sup> Su questo passaggio specifico, si rimanda alla L. 17/2012, n. 293.

<sup>23</sup> Art. 111 – Costituzione, Parte II, Ordinamento della Repubblica: «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata. [omissis] Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati [cfr. artt. 13 c.2, 14 c.2, 15 c.2, 21 c.3]. L'applicazione di questa norma comporta, pur in assenza di indicazioni procedurali, un cambiamento nella posizione del magistrato rispetto alle parti e agli “esperti” o ad altri coinvolti».

genitoriale, fino al concetto di responsabilità dei genitori nei confronti dei figli<sup>24</sup>). In particolare, l'Art. 316, comma 1, del Codice Civile specifica come «entrambi i genitori hanno la responsabilità genitoriale che è esercitata di comune accordo tenendo conto delle capacità, delle inclinazioni naturali e delle aspirazioni del figlio. I genitori di comune accordo stabiliscono la residenza abituale del minore»<sup>25</sup>, indicando sia uno slittamento, certamente interessante in ambito pedagogico, dal *possesso* del minore all'attività di *accompagnamento e cura* (come si evince dai termini *capacità, inclinazioni, aspirazioni*), che una responsabilità non solo della figura paterna ma comune e distribuita tra le figure adulte di riferimento.

Su questo torneremo. È tuttavia necessario segnalare che l'evoluzione del concetto non abbandona gli aspetti patrimoniali e il correlato di «amministrazione dei beni»<sup>26</sup> che ne deriva (aspetto ancora relativo al *possesso*), ma introduce una problematizzazione di questo tema sul piano dei rapporti interpersonali, utilizzando non soltanto il concetto di *dovere*<sup>27</sup> ma anche quello di *potere* – in questo caso specifico, dell'*esercizio dei poteri* dell'adulto nei confronti del minore<sup>28</sup>, qui soggetto al necessario controllo per prevenire situazioni pregiudizievoli che ledano il maggiore interesse del minore stesso<sup>29</sup>. Le condizioni di pregiudizio devono dunque essere sufficientemente

<sup>24</sup> Si vedano a tal proposito: L. 151/1975; D. Lgs. 154/2013; Art. 316 c.c.

<sup>25</sup> Codice Civile – Art. 316, comma 1.

<sup>26</sup> Si veda a tal proposito l'Art. 334 del Codice Civile: «Quando il patrimonio del minore è male amministrato, il tribunale può stabilire le condizioni a cui i genitori devono attenersi nell'amministrazione o può rimuovere entrambi o uno solo di essi dall'amministrazione stessa e privarli, in tutto o in parte, dell'usufrutto legale. L'amministrazione è affidata ad un curatore, se è disposta la rimozione di entrambi i genitori. Tali provvedimenti sono revocabili in qualsiasi momento [742 c.p.c.]. In tale caso, per gravi motivi, il giudice può ordinare l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare [333] ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore».

<sup>27</sup> Naturalmente, il *dovere* qui potrebbe essere giuridicamente correlato al concetto di *diritto*, ma riteniamo funzionale un ampliamento del discorso per poterlo meglio comprendere alla luce del concetto di responsabilità genitoriale. Come è noto, il concetto di 'responsabilità' si collega non tanto al 'dovere' (nemmeno in senso strettamente etico) quanto alla 'scelta', seppur in termini di 'libertà limitata'. Poiché, in senso stretto, alla responsabilità è correlata la possibilità di prevedere gli effetti del proprio comportamento al fine di correggerne gli esiti, riteniamo che il dovere che vi si accompagna rimandi alla sua dimensione pedagogica: cioè a dire l'assunzione, intesa come dovere, di abiti mentali capaci di riflettere costantemente sulla propria condotta (a questo punto, *responsabile*) finalizzati alla tutela e alla cura del minore. In merito al concetto si veda: N. Abbagnano, *Dizionario di filosofia*, ed. 3, Milano 2019, pp. 929-930.

<sup>28</sup> R. Massa, *Prefazione*, [in:] M.G. Riva, *Abuso educativo. Teoria del trauma e pedagogia*, Milano 1993, pp. 9-11.

<sup>29</sup> Codice Civile – Art. 330: «Il giudice può pronunciare la decadenza dalla responsabilità genitoriale quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti [147; 30 Cost.; 570 c.p.] o abusa dei relativi poteri [320, 323, 324; 571 ss. c.p.] con grave pregiudizio del figlio».



esplicitate: non soltanto la violazione dei termini su cui si regge la responsabilità genitoriale (vd. Codice Civile, Art. 316, comma 1), bensì anche le condizioni di maltrattamento e abuso da parte della figura adulta di riferimento. In questi casi, l'allontanamento del genitore la cui condotta è causa di pregiudizio per il minore, o l'allontanamento del minore per scopi di protezione, vengono esplicitate come modalità di alterazione dell'equilibrio familiare da parte del sociale e della sua espressione giuridica, per salvaguardarne lo statuto di *società naturale*. Agli Artt. 333 e 336 del Codice Civile si puntualizza quanto segue:

- 333: Quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza prevista dall'articolo 330, ma appare comunque pregiudizievole al figlio, il giudice [38, 51], secondo le circostanze, può adottare i provvedimenti convenienti e può anche disporre l'allontanamento di lui dalla residenza familiare [336] ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore,
- 336: I provvedimenti indicati negli articoli precedenti sono adottati su ricorso [125 c.p.c.] dell'altro genitore, dei parenti o del pubblico ministero [69 c.p.c.] e, quando si tratta di revocare deliberazioni anteriori, anche del genitore interessato. Il tribunale provvede in camera di consiglio [737 c.p.c.], assunte informazioni e sentito il pubblico ministero [738 c.p.c.]; dispone, inoltre, l'ascolto del figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento. Nei casi in cui il provvedimento è richiesto contro il genitore, questi deve essere sentito. In caso di urgente necessità il tribunale può adottare, anche d'ufficio, provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio. Per i provvedimenti di cui ai commi precedenti, i genitori e il minore sono assistiti da un difensore [anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge]<sup>30</sup>.

I provvedimenti citati, alla luce delle specifiche già avanzate in merito al *giusto processo regolato dalla legge* (vd. Costituzione, Art. 111), pongono alcuni temi di sicuro interesse, che qui ci limitiamo a segnalare schematicamente:

- il carattere di reversibilità del provvedimento,
- la necessità di predisporre una serie di istituti e procedure che, in termini di maggiore o minore eccezionalità, prevedano la separazione del minore da una o più figure adulte di riferimento, con conseguente necessità di

<sup>30</sup> Codice Civile – Artt. 333, 336.

garantire una forma di collocamento<sup>31</sup> che garantisca il diritto del minore a una famiglia<sup>32</sup>,

- l'importanza dell'ascolto del minore in sede processuale e delle competenze implicate in tali aspetti del procedimento, oltre che l'obbligo della difesa nei processi minorili<sup>33</sup>,
- la partecipazione di servizi di prevenzione, educazione e recupero che si possano innestare sulla tutela giuridica del minore, dialogando con essa pure con un proprio specifico punto di vista, all'interno di un sistema integrato<sup>34</sup> che veda nei servizi sociali il proprio punto specifico di trasmissione.

## 2. La priorità dell'interesse del minore nel sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali

A tal proposito, il DPR 616/77 ha trasferito le funzioni amministrative dello Stato alle Regioni in materia di assistenza e beneficenza pubblica, delegando agli enti locali gli interventi in favore di minori che, in ambito tanto civile quanto amministrativo, siano soggetti a provvedimenti da parte dell'Autorità Giudiziaria. Tale trasferimento prevede l'istituzione e il presidio di interventi territoriali volti non solo all'implementazione delle esperienze aggregative e di socializzazione per il minore, ma anche alla prevenzione, all'educazione e al recupero in condizioni di pregiudizio, marginalità o vulnerabilità per il minore e le famiglie.

<sup>31</sup> Non avremo modo in questa sede di esplorare le varie tipologie di collocamento in seguito a procedure di allontanamento, affidamento e adozione; ci limitiamo a precisare che tali procedure investono un'ampia casistica di possibilità e criticità che apre non solo alle diverse tipologie di organizzazione comunitaria e familiare, ma anche alla dimensione interculturale del rapporto tra diritto, migrazione e famiglia. In via preliminare rimandiamo a: A. D'Antone, L. Bianchi, *Effetti e oggetti di potere e sapere. Il rapporto tra valutazione e documentazione nelle tipologie della Casa-Famiglia e dello Spazio Neutro*, "Pedagogika.it" 2021, 25 (1), pp. 36-40.

<sup>32</sup> M.D. Panforti, *Minori in affidamento e in adozione: un contributo giuridico per una consapevole relazione educativa*, [in:] *Contesti educativi per il sociale. Progettualità, professioni e setting per il benessere individuale e di comunità*, eds. L. Cerrocchi, L. Dozza, 121-128, Milano 2018.

<sup>33</sup> Cfr. L. 149/01: Art 37, comma 1: «All'art. 330 del CC sono aggiunte le seguenti parole "ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che abusa o maltratta il minore"». Art 37, comma 2: «All'art. 333 del CC sono aggiunte le seguenti parole "ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che abusa o maltratta il minore"». Art 37, comma 3: «All'art. 336 CC è aggiunto il seguente comma: "Per i provvedimenti di cui i commi precedenti, i genitori e il minore sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge"».

<sup>34</sup> Legge Quadro 328/2000 – Art. 1: «La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione».

- articolo 6: «1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c., possono essere perseguite, in particolare, attraverso il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare. 2. I servizi di cui al comma 1 sono realizzati attraverso operatori educativi con specifica competenza professionale e possono essere previsti anche nell'ambito dell'attuazione del regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 567»,
- articolo 4: «b. dell'attività di informazione e di sostegno alle scelte di maternità e paternità, facilitando l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia ed alla maternità di cui alla legge 29 luglio 1975, n. 405, e successive modificazioni; c. delle azioni di sostegno al minore ed ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento; d. degli affidamenti familiari sia diurni che residenziali»<sup>35</sup>.

L'accento, qui, è posto sulle situazioni di *crisi*: alla necessaria sottolineatura dell'abuso, inteso giuridicamente come lesivo del dovere connesso alla responsabilità genitoriale, si affianca la necessità di riflettere sul piano del diritto quelle caratteristiche di instabilità della famiglia che non necessariamente comprendono forme di maltrattamento (per esempio, le separazioni conflittuali fra i partner), fornendo dunque un asse tematico in cui l'intervento territoriale e domiciliare si possa accompagnare alle procedure di affidamento diurno e residenziale come strumento di prevenzione, educazione e recupero<sup>36</sup>. Perché un tale istituto prenda corpo, tuttavia, è necessario accantonare per un istante la naturalità dell'istituto familiare e assumerne la problematicità storico-critica.

### **Si consideri**

Se vi fosse omologia tra rapporto matrimoniale (o di convivenza), competenze educative familiari e responsabilità genitoriale, la crisi del legame affettivo fra i partner e l'eventuale separazione/divorzio recherebbe necessariamente

<sup>35</sup> L. 285/1997 – Artt. 6, 4.

<sup>36</sup> A. D'Antone, *Il sostegno educativo alla famiglia e alla genitorialità. Contenuti, strumenti e strategie per la formazione delle figure professionali a valenza pedagogica*, Milano 2020.

con sé l'affidamento esclusivo, previo procedimento processuale, a uno solo dei due, con l'esclusione dell'altro dalla quotidianità del minore *precisamente per garantire il corretto esercizio della stessa responsabilità genitoriale*. Questa interpretazione rafforzerebbe l'idea di famiglia come istituto naturale, ma perderebbe la complessità che, in ciascuna famiglia, gli stili educativi e le esperienze significative si esprimono in forma relativamente indipendente dal legame affettivo tra le figure adulte di riferimento.

La Legge 54 del 2006 riflette questo problema introducendo il principio di bigenitorialità. Da un lato, si esprime la necessaria presenza dei genitori nei processi di educazione e sviluppo del minore, connaturati alla responsabilità genitoriale ma anche da essa relativamente indipendenti; dall'altro, si dispongono le procedure di affidamento necessarie a garantire il preminente interesse del minore nei casi di crisi e di separazione.

- «Art. 155. – (Provvedimenti riguardo ai figli). Anche in caso di separazione personale dei genitori il figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno di essi, di ricevere cura, educazione e istruzione da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale.
- Art. 155-bis. – (Affidamento a un solo genitore e opposizione all'affidamento condiviso). Il giudice può disporre l'affidamento dei figli ad uno solo dei genitori qualora ritenga con provvedimento motivato che l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore.
- Art. 155-ter. – (Revisione delle disposizioni concernenti l'affidamento dei figli). I genitori hanno diritto di chiedere in ogni tempo la revisione delle disposizioni concernenti l'affidamento dei figli, l'attribuzione dell'esercizio della potestà su di essi e delle eventuali disposizioni relative alla misura e alla modalità del contributo.
- Art. 155-sexies. – (Poteri del giudice e ascolto del minore). Prima dell'emanazione, anche in via provvisoria, dei provvedimenti di cui all'articolo 155, il giudice può assumere, ad istanza di parte o d'ufficio, mezzi di prova. Il giudice dispone, inoltre, l'audizione del figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento. Qualora ne ravvisi l'opportunità, il giudice, sentite le parti e ottenuto il loro consenso, può rinviare l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 155 per consentire che i coniugi, avvalendosi di esperti, tentino una mediazione per raggiungere un accordo, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse morale e materiale dei figli»<sup>37</sup>.

37 L. 54/2006 – Art. 155, 155-bis, 155-ter, 155-sexies.

Non si tratta, ancora, di esprimere compiutamente sul piano tecnico le modalità con le quali recuperare l'eventuale significatività della relazione con la figura adulta di riferimento per la quale non è stato stabilito l'affido, ma di stabilire la necessità del «mantenere un rapporto equilibrato e continuativo» con entrambe le figure parentali. Inoltre, preventivamente alle disposizioni di affidamento, il giudice «può assumere, ad istanza di parte o d'ufficio, mezzi di prova», consentendo altresì alle figure adulte di “tentare una mediazione avvalendosi di esperti” per tutelare «l'interesse morale e materiale dei figli».

Parliamo in questo caso delle figure di Consulente Tecnico d'Ufficio (C.T.U.) e di Consulente Tecnico di Parte (C.T.P.), figure piuttosto diverse seppur complementari, sulla cui professionalità non potremo in questa sede che avanzare rilievi molto rapidi. Tuttavia, il carattere di mediazione operato da esse tra il Giudice (che, pure a fronte dell'implicazione di esperti esterni, rimane *peritus peritorum*) e le parti risulta interessante, in particolare per i rilievi che la C.T.U. ha progressivamente assunto nel diritto e nella giurisprudenza.

- Art. 62 c.p.c.: Il consulente compie le indagini che gli sono commesse dal giudice (1) e fornisce, in udienza e in camera di consiglio, i chiarimenti che il giudice gli richiede a norma degli articoli 194 e seguenti, e degli articoli 441 e 463 [disp. att. 90, 91, 92].
- Art. 194 c.p.c.: Il consulente tecnico assiste alle udienze alle quali è invitato dal giudice istruttore; compie, anche fuori della circoscrizione giudiziaria, le indagini di cui all'articolo 62 (1), da sé solo o insieme col giudice secondo che questi dispone. Può essere autorizzato a domandare chiarimenti alle parti, ad assumere informazioni da terzi (2) e a eseguire piante, calchi e rilievi (3). Anche quando il giudice dispone che il consulente compia indagini da sé solo, le parti possono intervenire alle operazioni in persona e a mezzo dei propri consulenti tecnici e dei difensori (4), e possono presentare al consulente, per iscritto o a voce, osservazioni e istanze [90, 91, 92 disp. att.]<sup>38</sup>.

La lettura che qui si propone in merito al profilo e alle funzioni della C.T.U. può essere meglio intesa distinguendo, sul piano giuridico, un carattere *deducente* da uno *percipiente* del professionista<sup>39</sup>. In giurisprudenza è sostanzialmente accettato il fatto che il C.T.U., professionista del settore iscritto all'Albo dei Consulenti Tecnici del Tribunale, non solo svolga un insieme di pratiche che sottrae alla disponibilità delle parti per essere esclusivamente apprezzata dal Giudice, ma che tale apprezzamento possa riguardare la sola valutazione di fatti accertati (funzione deducente) oppure l'accertamento di essi (funzione

<sup>38</sup> Codice di Procedura Civile – Artt., 62, 194.

<sup>39</sup> F. Fenzio, *Manuale di consulenza tecnica pedagogica in ambito giuridico. La C.T.U. e la C.T.P. dalla A alla Z*, Lecce 2020.

percipiente), senza comunque che tali operazioni fungano da esonero, per le parti interessanti, dall'onere probatorio<sup>40</sup>.

- 1. La consulenza tecnica non costituisce in linea di massima mezzo di prova bensì strumento di valutazione della prova acquisita, ma può assurgere al rango di fonte oggettiva di prova quando si risolve nell'accertamento di fatti rilevabili unicamente con l'ausilio di specifiche cognizioni o strumentazioni tecniche. D'altro canto, il consulente tecnico d'ufficio, pur in mancanza di espressa autorizzazione del giudice, può ai sensi dell'art. 194, primo comma, Cod. proc. civ., assumere informazioni da terzi e procedere all'accertamento dei fatti accessori costituenti presupposti necessari per rispondere ai quesiti postigli, ma non ha il potere di accertare i fatti posti a fondamento di domande ed eccezioni, il cui onere probatorio incombe sulle parti, e, se sconfinata dai limiti intrinseci al mandato conferitogli tali accertamenti sono nulli per violazione del principio del contraddittorio, e, pertanto, privi di qualsiasi valore probatorio, anche indiziario<sup>41</sup>.

Nonostante la funzione della C.T.U. non possa essere di carattere giudicante (funzione, come anticipato, ricoperta strettamente dal Giudice), dalle fonti appare interessante l'apprezzamento della specificità tecnica implicata non solo nell'accertamento, ma anche in una ricerca sostanzialmente attiva di dati<sup>42</sup> che, in sede processuale, possa sostenere un giudizio quanto più possibile conforme

<sup>40</sup> Cassazione Civile Sez. Unite, Sentenza n. 9522/1996: «Il giudice può affidare al consulente tecnico non solo l'incarico di valutare i fatti da lui stesso accertati o dati per esistenti [consulente deducente], ma anche quello di accertare i fatti stessi [consulente percipiente]. Nel primo caso la consulenza presuppone l'avvenuto espletamento dei mezzi di prova e ha per oggetto la valutazione di fatti i cui elementi sono già stati completamente provati dalle parti; nel secondo caso la consulenza può costituire essa stessa fonte oggettiva di prova, senza che questo significhi che le parti possono sottrarsi all'onere probatorio e rimettere l'accertamento dei propri diritti all'attività del consulente. In questo secondo caso è necessario, infatti, che la parte quanto meno deduca il fatto che pone a fondamento del proprio diritto e che il giudice ritenga che il suo accertamento richieda cognizioni tecniche che egli non possiede o che vi siano altri motivi che impediscano o consiglino di procedere direttamente all'accertamento».

<sup>41</sup> Cassazione Civile, Sez. III, Sentenza n.1020/2006.

<sup>42</sup> Cassazione Civile Sez. I, Ordinanza n. 15774/2018: «Il divieto per il consulente tecnico di ufficio di compiere indagini esplorative può essere superato soltanto quando l'accertamento di determinate situazioni di fatto possa effettuarsi soltanto con l'ausilio di speciali cognizioni tecniche, essendo, in questo caso, consentito al consulente di acquisire anche ogni elemento necessario a rispondere ai quesiti, sebbene risultante da documenti non prodotti dalle parti, sempre che si tratti di fatti accessori e rientranti nell'ambito strettamente tecnico della consulenza. Al contrario, il divieto è pienamente operante quando l'onere della prova sia a carico di una parte e non si rientri nella sopraindicata fattispecie eccezionale e derogatoria. [Nella specie, la S.C. ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso la decisione del giudice del merito che, a fronte di una consulenza tecnica volta ad accertare se, nell'ambito di un rapporto di conto corrente bancario, gli interessi sugli importi risultanti a debito del cliente fossero stati calcolati ad un tasso convenzionalmente determinato dalle parti, aveva ritenuto che il c.t.u. non potesse acquisire direttamente i contratti bancari, non ritualmente prodotti dalle parti]».

alla tutela del preminente interesse del minore. Certamente i vincoli dell'*onus probandi* non possono (né dovrebbero) essere aggirati<sup>43</sup>; ciononostante, resta pure necessario individuare nel riferimento a «specifiche cognizioni o strumentazioni tecniche» non soltanto una forma di *expertise* puramente tecnologica in senso stretto, ma una più ampia necessità, se non esplicitamente quantomeno accettata *de facto* dal legislatore, del carattere intensivo, verticale e relazionale che le procedure indiziarie devono comunque considerare anche per le sole finalità di protezione e tutela del minore ed entro i limiti e le funzioni del professionista implicato nella consulenza.

### **3. Incontri vigilati o Spazio Neutro? Note per una lettura pedagogica del diritto di visita e di relazione**

Per tale ragione, il solco aperto dalla L. 54/2006 non soltanto risulta rilevante per la specificazione del principio di bigenitorialità, ma permette l'istituzione e il presidio di interventi che possano, almeno in linea di principio, recuperare al contempo l'*orizzontalità* della progettazione e la *verticalità* delle prassi in contesti che esulano dall'ambito giuridico mantenendo, tuttavia, un dialogo attento con esso.

#### **Ci spieghiamo**

Si tratta di un possibile ribaltamento di prospettiva che si verifica passando dall'ambito giuridico a quello pedagogico. Se, sul piano dell'intervento, le norme vengono applicate per dirimere un problema o una controversia (dimensione verticale), le figure professionali a valenza pedagogica possono recuperare una dimensione territoriale, di coordinamento e di rete con i soggetti implicati nei procedimenti giudiziari (dimensione orizzontale). Di converso, laddove l'applicazione delle norme esige formalmente il carattere paritario e giusto del procedimento (dimensione orizzontale: i singoli casi devono confrontarsi con il diritto e la giurisprudenza), nell'intervento educativo è possibile recuperare una dimensione critica e clinica<sup>44</sup> di cura della relazione, di problematizzazione della dimensione istituzionale in cui questa dimensione è inserita, di presidio della dimensione grupppale in cui il soggetto si esprime e di apprezzamento dell'irriducibile singolarità del caso specifico (dimensione verticale: il lavoro educativo attiene al presidio dell'architettura entro cui è possibile produrre e accompagnare esperienze significative ma anche alla profondità delle relazioni individuali e sociali con i soggetti in educazione). Detto diversamente:

<sup>43</sup> Si veda altresì: Cassazione Civile, Sez. III, Sentenza n. 31886/2019.

<sup>44</sup> M.G. Riva, *La consulenza pedagogica. Una pratica sapiente tra specifico pedagogico e connessione dei saperi*, Milano 2021.



non si tratta di concepire il diritto come mera applicazione delle norme e il lavoro educativo come recettore passivo di esse: entrambi i momenti (diritto ed educazione) esprimono istanze di potere (in verticalità) e di libertà (in orizzontalità), in cui disciplina e analisi, come aveva ben visto Michel Foucault<sup>45</sup>, si accompagnano vicendevolmente.

Risulta ora possibile capire meglio le differenze e la complementarità tra le due prospettive in oggetto, non fosse altro, per rimarcare la rilevanza giuridica, che l'assenza di tale passaggio non riuscirebbe a spiegare adeguatamente la feconda e problematica indeterminatezza delle norme, delle sentenze e delle ordinanze relative al livello possibile di implicazione della C.T.U in sede processuale.

Del resto, la L. 54/2006 si iscrive a propria volta nelle più consolidate e generali indicazioni della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC), la quale non soltanto esprime, pur nel proprio statuto di testo vivo<sup>46</sup>, la centralità del preminente interesse del minore e il principio di bigenitorialità, ma anche l'importanza (naturalmente, ad essa sussunta) del mantenimento dei rapporti continuativi con le figure adulte di riferimento. Se ne riporta un passaggio dall' Art. 9:

- Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Una decisione in questo senso può essere necessaria in taluni casi particolari, ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo, oppure se vivano separati e una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo. In tutti i casi previsti al paragrafo 1 del presente articolo, tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni. Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo. Se la separazione è il risultato di provvedimenti adottati da uno Stato parte, come la detenzione, l'imprigionamento, l'esilio, l'espulsione o la morte (compresa la morte, quale che ne sia la causa, sopravvenuta durante la detenzione) di entrambi i genitori o di uno di essi, o del fanciullo, lo Stato parte fornisce dietro richiesta ai genitori, al fanciullo oppure, se del caso, a un altro membro della famiglia, le informazioni

<sup>45</sup> M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino 1993.

<sup>46</sup> I. Biemmi, E. Macinai (eds.), *I diritti dell'infanzia in prospettiva pedagogica. Equità, inclusione e partecipazione a 30 anni dalla CRC*, Milano 2020.

essenziali concernenti il luogo dove si trovano il familiare o i familiari, a meno che la divulgazione di tali informazioni possa mettere a repentaglio il benessere del fanciullo. Gli Stati parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti di per sé conseguenze pregiudizievoli per la persona o per le persone interessate<sup>47</sup>.

Lo stesso principio è assunto dal Codice Civile – tramite l'uso del termine 'interesse morale e materiale' – con la consapevolezza dell'inseparabilità fra responsabilità genitoriale, crisi familiare, disposizioni di allontanamento e diritto del minore a una famiglia. La protezione e la tutela dell'infanzia, dunque, rappresentano il cardine della normativa. Si riportano, tuttavia, gli Artt. 337-ter e 337-quater per apprezzare la coerenza tra essi e l'Art. 9 della CRC e per specificare, altresì, un dettaglio tutt'altro che marginale presente al 337-quater (il corsivo è nostro):

- 337-ter: Il figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale. Per realizzare la finalità indicata dal primo comma, nei procedimenti di cui all'articolo 337-bis, *il giudice adotta i provvedimenti relativi alla prole con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di essa*. Valuta prioritariamente la possibilità che i figli minori restino affidati a entrambi i genitori oppure stabilisce a quale di essi i figli sono affidati, determina i tempi e le modalità della loro presenza presso ciascun genitore, fissando altresì la misura e il modo con cui ciascuno di essi deve contribuire al mantenimento, alla cura, all'istruzione e all'educazione dei figli. Prende atto, se non contrari all'interesse dei figli, degli accordi intervenuti tra i genitori. Adotta ogni altro provvedimento relativo alla prole, ivi compreso, in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore ad uno dei genitori, l'affidamento familiare. All'attuazione dei provvedimenti relativi all'affidamento della prole provvede il giudice del merito e, nel caso di affidamento familiare, anche d'ufficio. A tal fine copia del provvedimento di affidamento è trasmessa, a cura del pubblico ministero, al giudice tutelare (...).
- 337-quater: Il genitore cui sono affidati i figli in via esclusiva, salva diversa disposizione del giudice, ha l'esercizio esclusivo della responsabilità genitoriale su di essi; egli deve attenersi alle condizioni determinate dal giudice. Salvo che non sia diversamente stabilito, le decisioni di maggiore interesse per i figli sono adottate da entrambi i genitori. *Il genitore cui*

<sup>47</sup> Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (ratificata con la L. 176/91) – Art. 9.

*i figli non sono affidati ha il diritto ed il dovere di vigilare sulla loro istruzione ed educazione e può ricorrere al giudice quando ritenga che siano state assunte decisioni pregiudizievoli al loro interesse*<sup>48</sup>.

In quest'ultimo articolo è possibile ravvisare un tema di grande urgenza e rilevanza per insegnanti, pedagogisti ed educatori. Per praticità, ci concentriamo sulle implicazioni procedurali per queste ultime due figure.

Al netto del principio di bigenitorialità e del preminente interesse del minore (detto diversamente: nessun intervento lesivo per quest'ultimo può essere ritenuto praticabile), l'affidamento esclusivo a una delle figure adulte di riferimento non esclude la "vigilanza sulla formazione" che il genitore non affidatario ha «il diritto e il dovere» di esercitare. In conformità con quanto espresso nei paragrafi precedenti, l'*istruzione* del minore attiene poco a un'attività diretta ed è maggiormente riferibile all'impegno nel garantire la frequenza scolastica e le attività formative ad essa correlate. Sull'*educazione*, tuttavia, una riduzione dell'educare alla trasmissione di valori sembra davvero troppo poco<sup>49</sup>, persino nei vincoli necessariamente agenti all'interno del linguaggio della normativa e delle procedure a cui mette capo. Concettualizzare tale nodo nella sua densità pedagogica conduce a interpretare l'evoluzione della normativa non solo e non tanto come un adeguamento a condizioni che le famiglie materialmente vivono, ma anche e soprattutto come un approfondimento epistemologico entro il discorso pedagogico quando calato nella materialità delle contraddizioni sociali; e, come correlato, come specificazione dell'effettiva agibilità delle figure professionali a valenza pedagogica in contesti giuridicamente sensibili.

L'Art. 388 del Codice Penale, ad esempio, descrive – in linea con la Sentenza n. 50072/2016 della Corte di Cassazione – in termini di reato la mancata trasparenza delle funzioni genitoriali in caso di crisi familiare e accertamento da parte dell'Autorità Giudiziaria:

- Chiunque, per sottrarsi all'adempimento degli obblighi nascenti da provvedimento dell'autorità giudiziaria, o dei quali è in corso l'accertamento dinanzi all'autorità giudiziaria stessa, compie, sui propri o sugli altrui beni, atti simulati o fraudolenti, o commette allo stesso scopo altri fatti fraudolenti, è punito, qualora non ottemperi all'ingiunzione di eseguire il provvedimento, con la reclusione fino a tre anni o con la multa da euro 103 a euro 1.032. La stessa pena si applica a chi elude l'ordine di protezione previsto dall'articolo 342 ter del codice civile, ovvero un provvedimento di eguale contenuto assunto nel procedimento di separazione personale dei coniugi o nel procedimento di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio ovvero ancora l'esecuzione

<sup>48</sup> Codice Civile – Artt. 337-ter; 337-quater, comma 3.

<sup>49</sup> Ci limitiamo a rimandare, in via preliminare, a: M. Baldacci, E. Colicchi, op. cit.

di un provvedimento del giudice civile, ovvero amministrativo o contabile, che concerna l'affidamento di minori o di altre persone incapaci, ovvero prescriva misure cautelari a difesa della proprietà, del possesso o del credito<sup>50</sup>.

Come specificato agli Artt. 342-bis e 342-ter del Codice Civile, fatto salvo l'interesse del minore, il Servizio Sociale rappresenta all'interno di una casistica molto ampia l'istituzione dedicata alla vigilanza e alla tutela di tale interesse, con la facoltà di attivare una rete di servizi atta a prevenire situazioni di pregiudizio.

- Quando la condotta del coniuge o di altro convivente è causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente, il giudice, [qualora il fatto non costituisca reato perseguibile d'ufficio,] su istanza di parte [736 bis ss. c.p.c.], può adottare con decreto uno o più dei provvedimenti di cui all'articolo 342 ter.
- Il giudice può disporre, altresì, ove occorra l'intervento dei servizi sociali del territorio o di un centro di mediazione familiare, nonché delle associazioni che abbiano come fine statutario il sostegno e l'accoglienza di donne e minori o di altri soggetti vittime di abusi e maltrattati; il pagamento periodico di un assegno a favore delle persone conviventi che, per effetto dei provvedimenti di cui al primo comma, rimangono prive di mezzi adeguati, fissando modalità e termini di versamento e prescrivendo, se del caso, che la somma sia versata direttamente all'avente diritto dal datore di lavoro dell'obbligato, detraendola dalla retribuzione [2099; 545 c.p.c.] allo stesso spettante<sup>51</sup>.

Sul piano del diritto, la questione è tutt'ora oggetto di dibattito e non abbiamo modo di soffermarci in questa sede sui dettagli<sup>52</sup>. La Legge 205/2017, tuttavia, specifica per le professioni di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagogista alcuni aspetti di rilievo in termini di agibilità professionale all'interno della rete dei servizi attivabile dal Servizio Sociale di Tutela Minori:

- L'educatore professionale socio-pedagogico e il pedagogista operano nell'ambito educativo, formativo e pedagogico, in rapporto a qualsiasi

<sup>50</sup> Codice Penale – Art. 388. A tal proposito, la Corte di Cassazione (sez. VI, Sentenza n. 50072/2016) ha confermato la condanna a 3 mesi di carcere, oltre al risarcimento dei danni, a carico di una donna ritenuta responsabile del reato ex art. 388 comma 2 c.p. per avere, per tre volte consecutive, negato all'ex compagno e padre di incontrare la propria figlia. Secondo la Corte di Cassazione, anche se sono presenti forme di conflitto o attrito tra i minori e l'ex partner, la madre deve chiedere l'intervento dei Servizi Sociali o ricorrere a provvedimenti sospensivi.

<sup>51</sup> Codice Civile – Artt. 342-bis, 342-ter.

<sup>52</sup> Sul rapporto tra intervento ex post e pratiche preventive, si rimanda al seguente rilievo di Leonardo Lenti: «L'allontanamento non dovrebbe segnare l'inizio di un intervento a sostegno di un minore, ma semmai indicare che il progetto d'intervento previamente elaborato e attuato dai servizi è fallito (...) Invece spesso è applicato come il rimedio per eccellenza alle situazioni in cui appare opportuno attivarsi per la protezione del minore (...)», L. Lenti, op. cit., p. 315.

attività svolta in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, in una prospettiva di crescita personale e sociale, secondo le definizioni contenute nell' articolo 2 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, perseguendo gli obiettivi della Strategia europea deliberata dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000. Le figure professionali indicate al primo periodo operano nei servizi e nei presidi socio-educativi e socio-assistenziali, nei confronti di persone di ogni età, prioritariamente nei seguenti ambiti: educativo e formativo; scolastico; socio-assistenziale, limitatamente agli aspetti socio-educativi; della genitorialità e della famiglia; culturale; giudiziario; ambientale; sportivo e motorio; dell'integrazione e della cooperazione internazionale. Ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4, le professioni di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagogo sono comprese nell' ambito delle professioni non organizzate in ordini o collegi<sup>53</sup>.

Se nel testo citato è presente la specifica possibilità di intervenire negli ambiti «della genitorialità e della famiglia», un tale intervento, in linea con la L. 54/2006 e con l' Art. 9 della CRC, sul piano strettamente giuridico, potrà avere le seguenti caratteristiche:

- la protezione del minore nel suo preminente interesse,
- la tutela del principio di bigenitorialità,
- l' attenzione a diritti e doveri dei genitori non affidatari nei processi di istruzione ed educazione dei figli,
- la cura delle relazioni continuative tra il minore e il genitore.

Sul piano del discorso pedagogico, pertanto, si è di fronte a un bivio che richiede una scelta partecipata e responsabile.

- Da una parte, il lavoro educativo può essere concepito come sussunto alle disposizioni giuridiche e portatore delle relative implicazioni, risultando in un mero controllo (più o meno rigoroso, a seconda del caso in esame, della cultura di servizio, della sensibilità del professionista, etc.) di una corretta applicazione di esse.
- Dall'altra, le pratiche di educatori, insegnanti e pedagogisti possono considerare il diritto a partire da un discorso pedagogico autonomo e differenziale, in modo tale da poterne considerare e interpretare i vincoli in funzione della formazione del minore e delle famiglie – la quale, giocoforza, avrebbe effetti retroattivi sulla tutela del preminente interesse del minore.

<sup>53</sup> L. 205/2017 – Comma 594.

## Conclusioni

Si tratta di una scelta che attiene a un posizionamento di carattere non solo professionale e individuale, ma che mantiene implicazioni sociali, politiche, epistemologiche e più complessivamente teoriche che rinunciano alla subordinazione del discorso pedagogico a quello giuridico per poter avviare con esso un confronto sostanzialmente interdisciplinare.

La problematicità di questa scelta, assunta in modo più o meno consapevole, è alla base del dispositivo che operativamente è impiegato nei casi di diritto di visita e di relazione, ovvero lo Spazio Neutro. Su una disamina più distesa e pedagogicamente avvertita del servizio e delle professionalità in esso implicate, per motivi di spazio e di opportunità, rimandiamo a un nostro recente lavoro e ad alcuni ulteriori campi di applicazione e ricerca a cui il presente contributo può certamente collegarsi<sup>54</sup>; contestualmente, per evidenziare sia una genealogia del servizio, che le sue forme organizzative in contesti diversi del territorio italiano, la letteratura interdisciplinare è certamente apprezzabile<sup>55</sup>. Abbozziamo tuttavia, in conclusione, un nodo specifico del servizio che serva da sintesi delle argomentazioni precedenti e da rilancio per la sistematizzazione e l'evoluzione del dibattito sul tema.

Il servizio di Spazio Neutro (anche noto come Luogo Neutro) assume una tale ambivalenza in maniera radicale, senza che una soluzione ad essa sia materialmente praticata in una dimensione nazionale o di sistema. Certamente, tuttavia, singole culture di servizio, individualmente e nel confronto con la rete

<sup>54</sup> A. D'Antone, op. cit., Milano 2020. Sugli sviluppi del presente contributo in ambiti affini, ove il rapporto tra dimensione giuridica (e più complessivamente correlata alla 'norma') e dimensione pedagogica viene ulteriormente articolato, ci limitiamo a segnalare: A. D'Antone, «Mi porteranno via i bambini?». *Problematizzazione della crisi e presidio pedagogico dell'allontanamento in servizi di educativa familiare*, [in:] *Sesto atto. Prospettive per una Pedagogia dell'emergenza*, eds. G. Anna-Contini, A. Vaccarelli, E. Zizioli, 170-179, Bari 2022; A. D'Antone, *Dal "teatro dell'atroce" al dispositivo educativo. La "pedagogia nera" di Katharina Rutschky tra istanze di potere e percorsi di emancipazione*, [in:] *Dalla compassione all'educazione. Vie emancipative comunitarie nel Novecento*, ed. A. Mariuzzo, 93-115, Bologna 2022; A. D'Antone, *Prassi e supervisione. Lo "scarto interno al reale" nel lavoro educativo*, Milano 2023.

<sup>55</sup> Fra gli altri: D. Bissacco, P. Dallanegra, D. Bencivenni, *Cento percorsi a Spazio Neutro – Una ricerca. Ricerca qualitativa sugli esiti degli interventi realizzati a Spazio Neutro*, Provincia di Milano, Settore Politiche Sociali – Comune di Milano, Settore Servizi alla Famiglia, Milano 2001; I. Caruso, M.C. Mantegna, *Lo spazio dei legami. Curare le relazioni familiari nei servizi: un modello di ricerca-intervento*, Milano 2009; I. Caruso, M.C. Mantegna, *Aiutare le famiglie durante la separazione. Dalle linee guida alla definizione dell'intervento per gestire il "diritto di visita"*, Milano 2012; A. Muschitiello, *Lo spazio neutro per so-stare nel conflitto genitori-figli e trasformarlo in conflitto formativo. Riflessioni pedagogiche in prospettiva fenomenologica*, "MeTis. Mondi educativi. Temi, indagini, suggestioni" 2019, 9 (1), 363-379.

di servizi analoghi, da tempo hanno intrapreso forme di confronto e revisione delle proprie pratiche anche attraverso la formazione in servizio e il ricorso sistemico a forme di supervisione pedagogica con più servizi implicati nei diversi progetti. Poiché nello Spazio Neutro, in genere, ha luogo un incontro – presidiato sempre più di frequente da figure professionali a valenza pedagogica entro servizi appositamente pensati e realizzati per questo scopo – tra un minore e una figura adulta di riferimento per la quale non è stato stabilito l'affido, l'asse *educatore -équipe -cultura di servizio -servizio sociale* può condurre a una casistica possibile di interventi molto vasta in cui è possibile isolare due poli:

1. l'incontro si qualifica come 'incontro protetto' (o 'incontro vigilato'): l'attenzione è posta sulla protezione e sulla tutela;
2. l'incontro si qualifica come 'Spazio Neutro' effettivo: l'attenzione è posta sulla cura delle relazioni culturali e naturali primarie.

Riteniamo che, al netto delle problematiche di carattere sociale e politico a cui la figura dell'educatore professionale socio-pedagogico risulta ancora sottoposta (e che non abbiamo qui lo spazio per approfondire), soltanto un dialogo critico e problematizzante tra diritto e pedagogia, sia in termini strettamente epistemologici (all'interno del discorso pedagogico) che di carattere pratico e tecnico, possa dar luogo a interlocuzioni effettivamente trasformative nell'asse sopra citato ovunque il diritto di visita e di relazione venga materialmente esercitato. Cioè a dire, per garantire alle disposizioni normative riferite un'applicazione rigorosa e coerente, risulta sempre più cogente una problematizzazione di esse, e non una loro mera applicazione, da parte delle figure professionali materialmente implicate nelle pratiche sociali a cui tali norme si rivolgono.

## Bibliography

### References

- Cassazione Civile Sez. I, Ordinanza n. 15774/2018.  
 Cassazione Civile Sez. Unite, Sentenza n. 9522/1996.  
 Cassazione Civile, Sez. III, Sentenza n. 31886/2019.  
 Cassazione Civile, Sez. III, Sentenza n.1020/2006.  
 Cassazione, Sez. VI, Sentenza n. 50072/2016.  
 Codice Civile – Artt. 316, 330, 333, 334, 336, 337-ter, 337-quater, 342-bis, 342-ter, 388.  
 Codice di Procedura Civile – Artt., 62, 194.  
 Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (ratificata con la L. 176/91) – Art. 9.



Costituzione – Parte I, Rapporti etico-sociali (Artt. 29, 30, 31, 32).

Costituzione – Parte II, Ordinamento della Repubblica (Art. 111).

Costituzione - Titolo I (Rapporti civili) (Art. 13).

D. Lgs. 154/2013.

L. 149/01, Art 37.

L. 151/1975.

L. 184/1983 - Art. 9., comma 1.

L. 205/2017, Comma 594.

L. 285/1997 - Artt. 6, 4.

L. 54/2006 – Art. 155, 155-bis, 155-ter, 155-sexies.

L. 76/2016.

Legge Quadro 328/2000.

### Literature

Abbagnano N., *Dizionario di filosofia*, ed. 3, Milano 2019.

Althusser L., *Ideologia e apparati ideologici di Stato*, “Critica marxista” 1970, n. 5.

Ambrosini G., *Introduzione*, [in:] *Costituzione italiana*, Ebook ISBN 9788858400807, Torino 2005.

Baldacci M., Colicchi E. (eds.), *I concetti fondamentali della pedagogia. Educazione Istruzione Formazione*, Roma 2020.

Baldacci M., *Praxis e concetto. Il linguaggio della pedagogia*, Milano 2022.

Bertin G.M., Contini M., *Educazione alla progettualità esistenziale*, Roma 2004.

Biemmi I., Macinai E. (eds.), *I diritti dell'infanzia in prospettiva pedagogica. Equità, inclusione e partecipazione a 30 anni dalla CRC*, Milano 2020.

Bissacco D., Dallanegra P., Bencivenni D., *Cento percorsi a Spazio Neutro – Una ricerca. Ricerca qualitativa sugli esiti degli interventi realizzati a Spazio Neutro*, Provincia di Milano, Settore Politiche Sociali – Comune di Milano, Settore Servizi alla Famiglia, Milano 2001.

Cambi F., Frauenfelder E., *La formazione. Studi di pedagogia critica*, Milano 1994.

Cardia C., *Il diritto di famiglia in Italia*, Roma 1975.

Caruso I., Mantegna M.C., *Aiutare le famiglie durante la separazione. Dalle linee guida alla definizione dell'intervento per gestire il “diritto di visita”*, Milano 2012.

Caruso I., Mantegna M.C., *Lo spazio dei legami. Curare le relazioni familiari nei servizi: un modello di ricerca-intervento*, Milano 2009.

Catarsi E., *Pedagogia della famiglia*, Roma 2008.

Cerrocchi L., Dozza L. (eds.), *Contesti educativi per il sociale. Progettualità, professioni e setting per il benessere individuale e di comunità*, Milano 2018.

Cerroni U., *Il rapporto uomo-donna nella civiltà borghese*, Roma 1975.

Chistolini M., Poli N., Zandonai M., *Perché sono stato adottato? Il Lifebook, la fiaba e altri suggerimenti per raccontare la storia adottiva*, Milano 2021.

- Contini M., *Per una pedagogia delle emozioni*, Firenze 1992.
- D'Antone A., *Il sostegno educativo alla famiglia e alla genitorialità. Contenuti, strumenti e strategie per la formazione delle figure professionali a valenza pedagogica*, Milano 2020.
- D'Antone A., Bianchi L., *Effetti e oggetti di potere e sapere. Il rapporto tra valutazione e documentazione nelle tipologie della Casa-Famiglia e dello Spazio Neutro*, "Pedagogika.it" 2021, 25 (1).
- D'Antone A., «Mi porteranno via i bambini?». *Problematizzazione della crisi e presidio pedagogico dell'allontanamento in servizi di educativa familiare*, [in:] *Se-sto atto. Prospettive per una Pedagogia dell'emergenza*, eds. G. Annacontini, A Vaccarelli, E. Zizioli, Bari 2022.
- D'Antone A., *Dal "teatro dell'atroce" al dispositivo educativo. La "pedagogia nera" di Katharina Rutschky tra istanze di potere e percorsi di emancipazione*, [in:] *Dalla compassione all'educazione. Vie emancipative comunitarie nel Novecento*, ed. A. Mariuzzo, Bologna 2022.
- D'Antone A., *Prassi e supervisione. Lo "scarto interno al reale" nel lavoro educativo*, Milano 2023.
- David R., *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, ed. 3, Padova 1980.
- Dozza L., *Setting e dinamiche anti-gruppo nei gruppi di formazione*, [in:] *Il gruppo educativo. Luogo di scontri e di apprendimenti*, ed. M. Contini, Roma 2000.
- Fabbi M., *Il transfert, il dono, la cura. Giochi di proiezione nell'esperienza educativa*, Milano 2012.
- Fenzio F., *Manuale di consulenza tecnica pedagogica in ambito giuridico. La C.T.U. e la C.T.P dalla A alla Z*, Lecce 2020.
- Formenti L., *Pedagogia della famiglia*, Milano 2000.
- Foucault M., *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino 1993.
- Frabboni F., Pinto Minerva F., *Manuale di pedagogia generale*, Roma-Bari 1994.
- Gigli A., *Famiglie evolute. Capire e sostenere le funzioni educative delle famiglie plurali*, Parma 2016.
- Granese A., *Il pedagogista critico. Nascita, fine (morte e trasfigurazione) della pedagogia nella modernità remota e contemporanea*, [in:] *Dalla scienza pedagogica alla clinica della formazione. Sul pensiero e l'opera di Riccardo Massa*, ed. A. Rezzara, Milano 2004.
- Iori V. (ed.), *Educatori e pedagogisti. Senso dell'agire educativo e riconoscimento professionale*, Trento 2018.
- Lenti L., *Diritto di famiglia e servizi sociali*, ed. 4, Torino 2022.
- Massa R., *Prefazione*, [in:] *L'abuso educativo. Teoria del trauma e pedagogia*, M. G. Riva, Milano 1993.
- Milani P., *Educazione e famiglie. Ricerche e nuove pratiche per la genitorialità*, Roma 2018.
- Moro A.C., *Manuale di diritto minorile*, ed. 6, Bologna 2019.

- Muschitiello A., *Lo spazio neutro per so-stare nel conflitto genitori-figli e trasformarlo in conflitto formativo. Riflessioni pedagogiche in prospettiva fenomenologica*, "MeTis. Mondi educativi. Temi, indagini, suggestioni" 2019, 9 (1), 363-379.
- Orsenigo J., *Famiglia. Una lettura pedagogica*, Milano 2018.
- Panforti M.D., Ferrari I. (eds.), *La casa familiare. Conflitti interpersonali e dinamiche sociali in Europa*, Modena 2010.
- Panforti M.D., Valente C. (eds.), *Rapporti familiari ed esigenze abitative. Le risposte in uno studio comparato*, Modena 2011.
- Panforti M.D., *Minori in affido e in adozione: un contributo giuridico per una consapevole relazione educativa*, [in:] *Contesti educativi per il sociale. Progettualità, professioni e setting per il benessere individuale e di comunità*, eds. L. Cerrocchi, L. Dozza, Milano 2018.
- Pašukanis E. B., *La teoria generale del diritto e il marxismo*, Bari 1975.
- Perillo P., *Pedagogia per le famiglie. La consulenza educativa alla genitorialità in trasformazione*, Milano 2018.
- Riva M.G., *La consulenza pedagogica. Una pratica sapiente tra specifico pedagogico e connessione dei saperi*, Milano 2021.
- Scarcella F., *La legge di fronte alla violenza ai minori. Prevenire e tutelare*, [in:] *Infanzia e violenza. Forme, terapie, interpretazioni*, eds. F. Cambi, S. Ulivieri, Firenze 1990.
- Schön D.A., *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari 1993.

## SUMMARY

### **Child Protection and the Right of Access in the Italian Legal System: A Perspective of Critical Pedagogy on Supervised Visitation**

The contribution examines the main provisions in the Italian legal system concerning the protection of minors and supervised visitation. However, it does not provide a critical review from a strictly legal perspective. On the contrary, it analyzes the body of regulations from a pedagogical standpoint, believing that the law holds multiple points of interest for educators, teachers, and pedagogists. To achieve this goal, the contribution proposes a pedagogical examination of the key legal norms related to the protection of minors and supervised visitation, divided into three sections. The first section provides a concise overview of the concept of family as defined by certain regulations in the Italian legal system. The second section offers a brief pedagogical analysis of the most significant legislation concerning the protection of minors, including family removal measures, the involvement of Technical Consultants (C.T.U.), and Technical Consultants of the Party (C.T.P.). The third section explores

the impact of these analyses on the Neutral Space service, which plays a crucial role in understanding the relationship between law and pedagogy within the field of education and the network of services. The purpose of this contribution is to highlight the importance of problematizing the rules themselves, rather than merely applying them, for professionals directly involved in the social practices governed by these regulations. This is necessary to ensure the rigorous implementation of regulatory provisions.

**Rett R. Ludwikowski**

Catholic University of America (Washington D.C., USA)  
e-mail: ludwikowski@cua.edu

ORCID: 0000-0001-7457-3096

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.25

## **Broń obosieczna – kilka refleksji na temat zakresu oddziaływania sankcji nałożonych za zbrodnie ludobójstwa na Ukrainie**

### **ABSTRAKT**

Artykuł składa się z trzech podstawowych komponentów, w których zastosowano metodologię prawnohistoryczną i prawnoporównawczą. W wielu częściach tekstu dotyczących obiegowo znanych informacji, niewymagających szczegółowej prezentacji, autor podkreśla selektywność swojej analizy. W pierwszej części, mającej charakter analizy terminologicznej, wyjaśnia treść pojęć, takich jak „zbrodnie ludobójstwa”, które wymagają komentarza dotyczącego komponentów definicyjnych tych zbrodni odróżniających je od innych morderstw, gwałtów i przestępstw wojennych. Wobec decyzji Międzynarodowego Trybunału Karnego nakazującej aresztowanie prezydenta Putina za zbrodnie wojenne, wyjaśnienia wymagało stanowisko Trybunału, że termin zbrodnie wojenne jest użyty w szerokim znaczeniu, gdyż jurysdykcja Trybunału nad zbrodniami wojennymi, obejmuje również zbrodnie ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości. Artykuł wyjaśnia również proces kształtowania się prawnego znaczenia terminu „sankcje”. Autor podkreśla w tej części, że głównym jego celem nie jest szczegółowe wyliczanie zmieniających się i uzupełnianych sankcji, ale rozważenie, w jakim stopniu sankcje już nałożone wpłynęły na kryzys rosyjskiej ekonomii i w jakim przyczyniły się do recesji „ekonomii globalnej”. W tej części dotyczącej analizy terminologicznej, artykuł wyjaśnia różnice między nurtami globalizacji i glocalizacji często utożsamianymi z ekonomią globalną. Druga część prezentuje problemy, które kraje gospodarki rynkowej starały się rozwiązać przed rozpoczęciem rosyjskiej agresji na Ukrainę. Wiele kwestii, takich jak „kryzys klimatyczny”, „pandemia” czy zjawisko „inflacji” wydaje się być obiegowo zrozumiała. Dla szerszego jednak wyjaśnienia tych zjawisk zastosowanie metodologii komperatywnej było

najwłaściwsze. Część trzecia, przedstawia analizę skuteczności nałożonych na Rosję sankcji, a przede wszystkim ich kontrybucji do ekonomicznej izolacji Rosji. Część ta ma na celu również ocenę, w jakim stopniu nałożone na Rosję sankcje potęgują istniejące problemy ekonomiczne krajów Zachodu i w jakim stopniu mogą stanowić tytułową „broń obosieczną?”

### **Double-Edged Weapon – Reflections on the Scope of the Sanctions Imposed as a Punishment for Genocide in Ukraine**

#### **ABSTRACT**

The article consists of three basic components in which the author uses legal-historical and legal-comparative methodology. In many parts of the text concerning commonly known information which does not require a detailed presentation, the author emphasizes the selectivity of his comments. In the first part, which is a terminological analysis, the author explains the content of terms such as “genocide”, which require commentary on the definitional components of these crimes that distinguish them from other murders, rapes and war crimes. In view of the decision of the International Criminal Court ordering the arrest of President Putin for war crimes, clarification was required that the Court uses the term war crimes in a broad sense, and, in fact, the Court’s jurisdiction over war crimes also includes crimes of genocide and crimes against humanity. The article also explains the process of the development of the legal meaning of the term “sanctions”. The author emphasizes in this section that his main purpose is not to enumerate in detail the changing and supplemented sanctions, but to consider to what extent the sanctions already imposed have affected the crisis of the Russian economy and to what extent they have contributed to the recession of the “global economy”. In this section, the article explains the differences between the currents of globalization and the globalization which is often identified with global economics. The second part presents the problems that the countries of the market economy tried to solve before the start of the Russian aggression against Ukraine. Many issues, such as the “climate crisis”, “pandemic” or the phenomenon of “inflation”, seem to be widely understood. However, for a broader explanation of these phenomena, the author used the comparative methodology which was the most appropriate. The third part focuses on the analysis of the effectiveness of the sanctions imposed on Russia, and, above all, on their contribution to the economic isolation of Russia. This part is also aimed at assessing to what extent the sanctions imposed on Russia exacerbate the existing economic problems of Western countries so to what extent they can constitute the “double-edged weapon”.

**Słowa kluczowe:** zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciw ludzkości, wykonalność sankcji, inflacja, ekonomia globalna

**Key words:** genocide, crimes against humanity, sanctions and their enforcement, inflation, global economy

## Wprowadzenie

Tekst niniejszy zawiera wybrane uwagi dotyczące prawnego i historycznego tła aktualnego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Selektowność oznacza tu przykładowo, że celem autora nie jest zaprezentowanie wyczerpującej listy nałożonych na Rosję sankcji. Próby konstrukcji takiej listy do chwili obecnej, potwierdzają jedynie, że niektóre z sankcji prowokują krytyków do podkreślenia „jednostronności”<sup>1</sup> decyzyjnej krajów ekonomicznie najsilniejszych, takich jak Stany Zjednoczone, oraz nieetyczności sankcji odczuwanych przez całe społeczeństwo rosyjskie, a nie tylko przez przywódców politycznych i oligarchów skupionych wokół prezydenta Putina<sup>2</sup>.

Wskazując na główne wątki niniejszego artykułu autor musi podkreślić, że jego głównym celem jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu nałożone sankcje wpłynęły na kryzys rosyjskiej ekonomii, w jakim stopniu dotknęły całe rosyjskie społeczeństwo i w jakim przyczyniły się do ewentualnej recesji, która zgodnie z ostrzeżeniami ekspertów obserwujących niebezpieczne trendy w stosunkach międzynarodowych, może grozić „ekonomii globalnej”.

Artykuł ten składa się z trzech podstawowych komponentów. W pierwszym, mającym charakter analizy terminologicznej, autor wyjaśnia treść terminów, takich jak wspomniane już w tytule „zbrodnie ludobójstwa” (*genocide*), które wymagają komentarza dotyczącego komponentów definicyjnych tych zbrodni odróżniających je od innych morderstw, gwałtów i przestępstw wojennych. Podobnie termin sankcje, w znaczeniu kar lub akcji represyjnych przeciwko państwu, któremu zarzuca się naruszenie przepisów prawa międzynarodowego wymaga historycznej analizy.

Druga część prezentuje problemy, które kraje gospodarki rynkowej starały się rozwiązać przed rozpoczęciem rosyjskiej agresji na Ukrainę. Wiele kwestii, takich jak „kryzys klimatyczny” czy „pandemia” wydaje się obiegowo zrozumiała. Dla politologa jednak problemy bardziej skomplikowane łączą się z wyjaśnieniem relacji między tymi zjawiskami i polityką wewnętrzną i międzynarodową krajów dotkniętych przez COVID-19 czy przez zmiany klimatu.

Podobne uwagi nasuwają się przy próbie wyjaśnienia zjawiska „inflacji”. Jest to termin popularny i większość czytelników tego artykułu zapewne uważa, że obserwacja wzrostu cen podstawowych produktów konsumpcyjnych na rynkach jest najlepszym dowodem inflacji. Niemniej głębsza analiza przyczyn inflacji, jak i możliwości ochrony przed nią przeciętnego mieszkańca krajów globalnej ekonomii wymaga bardziej skrupulatnego wyjaśnienia.

<sup>1</sup> Dla wyjaśnienia polityki „jednostronności” (*American unilateralism*) zob. C.W. Maynes, *US unilateralism and its dangers*, „Review of International Studies” 1999, nr 25, s. 515.

<sup>2</sup> Zob. M. Poggio, *Sanctions On Russia Raise Complex Ethical Questions*, Law3 60, 20.05.2022, <https://www.law360.com/articles/1481226/sanctions-on-russia-raise-complex-ethical-questions> (10.03.2023).



Część trzecia skupia się na analizie skutków nałożonych na Rosję sankcji, a przede wszystkim na ich kontrybucji do ekonomicznej izolacji Rosji. Część ta ma na celu również ocenę, w jakim stopniu nałożone na Rosję sankcje potęgują istniejące problemy ekonomiczne krajów Zachodu i w jakim stopniu mogą stanowić tytułową „broń obosieczną?”

## 1. Zbrodnie ludobójstwa w perspektywie historycznej

Podkreślając ponownie selektywność niniejszych uwag, należy zauważyć, że termin „zbrodnia ludobójstwa” (*genocide*) w sensie świadomej i celowej eksterminacji mieszkańców politycznie wyodrębnionego terytorium, członków grup etnicznych, religijnych lub rasowych, nie był w użyciu w czasach biblijnych i antycznych. Nie oznacza to bynajmniej, by mieszczące się w zakresie tego terminu akty nie miały miejsca przed jego spopularyzowanym użyciem w XX w. Przyjmuje się, że termin został utworzony w 1944 przez polskiego prawnika R. Lemkina<sup>3</sup>. Został on przyjęty w prawie międzynarodowym po II wojnie światowej, na określenie aktów masowego zabijania grup ludzkich.

W tym kontekście powraca pytanie, jak należy zakwalifikować akty popełnione przez prezydenta Putina i jego wojska? „Co można zaliczyć do zbrodni – pyta Laurin-Whitney Gottbrath – i dlaczego jest tak trudno wszcząć za nie postępowanie karne?”<sup>4</sup>

Nie są to pytania zaskakujące. Stawiano je już w okresie procesu norymberskiego. Dla przygotowania aktów oskarżenia kluczową kwestią było znalezienie odpowiedzi na pytanie, jakie zbrodnie popełniły osoby postawione przed sądem. Konieczne było przykładowo odróżnienie „zbrodni wojennych” (*war crimes*) od „zbrodni przeciwko ludzkości” (*crimes against humanity*) oraz „zbrodni przeciwko pokojowi” (*crimes against peace*)<sup>5</sup>.

Biuro Prewencji Przeciw Zbrodniom Ludobójstwa istniejące przy Organizacji Narodów Zjednoczonych odsyła badaczy szukających odpowiedzi na powyższe pytanie do Statutu Rzymskiego z 1998 r. ustanawiającego Międzynarodowy Trybunał Karny. Jest to dokument odzwierciedlający współczesny konsensus społeczności międzynarodowej w tej sprawie. Jest to również traktat, który oferuje listę konkretnych czynów, które mogą stanowić przestępstwo ludobójstwa<sup>5</sup>.

3 Dla definicji terminu „ludobójstwo” por. United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, (02.03.2023).

4 Zob. *What counts as a war crime and why they're so hard to prosecute*; <https://www.axios.com/2022/03/22/russia-putin-war-crimes-icc-ukraine>, (15.09.2022).

5 Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego (Dz.U. 2003 nr 78, poz. 708).

Artykuł 7.1 Statutu wyjaśnia, że „w przeciwieństwie do ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości nie muszą być wymierzone w konkretną grupę. Zamiast tego ofiarą ataku może być każda ludność cywilna, niezależnie od jej przynależności lub tożsamości. Innym ważnym rozróżnieniem jest to, że w przypadku zbrodni przeciwko ludzkości nie jest konieczne udowodnienie, że istnieje konkretny zamiar. Wystarczy, że istnieje zwykła intencja popełnienia któregośkolwiek z wymienionych czynów, z wyjątkiem aktu prześladowania, który wymaga dodatkowego zamiaru dyskryminacyjnego. Sprawca musi również działać ze świadomością ataku na ludność cywilną i tego, że jego działanie jest częścią tego ataku”<sup>6</sup>.

Pozostaje pytanie, czy gruntownie udokumentowane akty mordowania cywilnej ludności na Ukrainie uzasadniają zakwalifikowanie tych czynów do zbrodni przeciwko ludzkości, czy też są to tylko zbrodnie wojenne? Powtarzając argument rosyjskich komentatorów: „Rosja oficjalnie nie prowadzi wojny, jej akcje są tylko «specjalnymi operacjami» (*special operations*)”<sup>7</sup>.

Pytanie to stało się ponownie aktualne, gdy 17 marca 2023 r. Międzynarodowy Trybunał Karny (*Pre-Trial Chamber II of the International Criminal Court – “ICC” (MTK) or “the Court”*) wydał (na podstawie art. 8 ust. 2 lit. a) ppkt (vii). b) ppkt (viii) Statutu Rzymskiego) nakaz aresztowania prezydenta Putina<sup>8</sup>, uprawniający policję kraju, w którym oskarżony się znajduje lub się znajdzie, przed sądem za zarzucane mu zbrodnie bezprawnej deportacji ludności (konkretnie: dzieci) oraz bezprawnego przeniesienia ludności (dzieci) z okupowanych obszarów Ukrainy do Rosji.

Należy tu wyjaśnić, że fakt, iż Rosja nie jest sygnatariuszem Statutu Rzymskiego nie ma, zgodnie z oświadczeniem Prezesa MTK prof. Piotra Hofmańskiego<sup>9</sup>, prawnego znaczenia. Część 2 Statutu dotycząca jurysdykcji MTK

<sup>6</sup> Zob. komentarz Biura Prewencji Przeciw Zbrodniom Ludobójstwa, strona internetowa United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect]. Zob. również, Decyzja Rady UE 2003/335/WSiSW z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wykrywania i karanía ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych (Dz.U. L 118, 14.5.2003, s. 12–14). Por. także: T. Iwanek, *Zbrodnie ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015, s. 191–192.

<sup>7</sup> Zob. Dave DeCamp, *Putin Announces ‘Special Operation’ in Donbas*, News Tags Russia, 23.02.2022. Putin Announces ‘Special Operation’ in Donbas – News From Antiwar.com, (15.09.2022).

<sup>8</sup> MTK w tej samej decyzji wydał również nakaz aresztowania rosyjskiej rzeczniczki praw dziecka Marii Lwowej-Bielowej, oskarżanej o te same zbrodnie; <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-is-sue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>, (13.03.2023). Prezydent Clinton podpisał Statut Rzymski w 2000 r., ale nie przedłożył go do ratyfikacji przez Senat. Administracja G.W. Busha oświadczyła w 2002 r., że nie przystąpi do MTK. Zob. Human Rights Watch; <https://www.hrw.org/news/2020/09/02/qa-international-criminal-court-and-united-states#2>, (31.03.2023).

<sup>9</sup> *Can the ICC prosecute Putin, the head of a non-member state?*, 360inf, 23.05.2022; 360. <https://360info.org/can-the-icc-prosecute-putin-the-head-of-a-non-member-state>, (31.03.2023). Zob. także *Nakaz aresztowania Putina. Prof. Piotr Hofmański: to dopiero początek*, 18.03.2023; <https://wiadomosci.wp.pl/nakaz-aresztowania-wladimira-putina-prof-piotr-hofmanski-to-dopiero-poczatek-6877854919314208a>, (25.03.2023).

wyjaśnia, że obejmuje ona obok zbrodni wojennych również zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości oraz zbrodni agresji<sup>10</sup>.

## 2. Sankcje stosowane za popełnienie zbrodni wojennych, zbrodni agresji i ludobójstwa

Prezentując kilka uwag dotyczących terminu „sankcje”, można na wstępie przyjąć, że oznacza on kary w postaci akcji odwetowych odpowiadających na złamanie międzynarodowych porozumień. Stosując tak ogólną definicję tego terminu, cofając się do starożytności można przyjąć umownie, że dwa i pół tysiąca lat temu Ateńczycy nakładając embargo handlowe na Megarę, użyli skutecznych mechanizmów ekonomicznych, które zablokowały potencjał handlowy tego miasta<sup>11</sup>.

Należy jednak przyznać, że sam termin „sankcje”, we współcześnie stosowanym znaczeniu, nie pojawił się w dokumentach prawnych i w komentarzach historyków analizujących ich treść. Termin „sankcje” trudno odszukać w najbardziej znanych kodeksach czasów starożytnych i we wczesnych okresach naszej ery. Przykładowo, Kodeks Hammurabiego – jeden z najstarszych kodeksów świata, opracowany na przełomie XVIII i XVII w. p.n.e. w Babilonii, koncentrował się na prawie karnym, prywatnym i procesowym, pomijając kwestie dotyczące strategii używanych dla rozwiązania konfliktów międzynarodowych.

Podobnie, Kodeks Justyniana, z VI w. n.e. w istocie był zbiorem zasad prawa cywilnego (*Corpus Juris Civilis*). Również, mimo szeroko komentowanych zasad polityki zagranicznej Napoleona, jego Kodeks z 21 marca 1804 r., który stał się fundamentem prawa wielu państw Europy i Ameryki Łacińskiej, zawierał przede wszystkim przepisy prawa cywilnego.

W połowie XIX w., szwajcarski biznesmen Henry Dunant, komentując krwawą bitwę między Włochami i Austriakami pod Solferino, nawiązał do kodeksów antycznych i wskazał na konieczność prawnej ochrony kombatantów biorących udział w działaniach wojennych. Kilka miesięcy później konferencje przedstawicieli 16 państw potwierdziły niezbędną potrzebę zbudowania współczesnych fundamentów ochrony praw człowieka. Dlatego też Pierwsza Konwencja Genewska z 22 sierpnia 1864 r. dotyczyła głównie traktowania rannych żołnierzy i jeńców wojennych. Konwencja była rozszerzana przez dziesięć-

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 5 Statutu: „Jurysdykcja Trybunału jest ograniczona do najpoważniejszych zbrodni budzących zaniepokojenie międzynarodowej społeczności jako całość. Trybunał jest właściwy zgodnie z niniejszym Statutem w odniesieniu do następujących zbrodni: (a) zbrodni ludobójstwa, (b) zbrodni przeciwko ludzkości, (c) zbrodni wojennych, oraz (d) zbrodni agresji”.

<sup>11</sup> *The impact of economic sanctions* [online]; <https://www.worldfinance.com/special-reports/the-impact-of-economic-sanctions?msclid=77c36b39aee711ec91d4f188a3d1692b>, (15.09.2022).

ciolecia, w których zmieniała się natura wojny. W rezultacie, możemy przyjąć, że w 1949 r. Konwencje Genewskie z dołączonymi Protokołami ustanowiły podstawowe zasady międzynarodowego prawa humanitarnego<sup>12</sup>.

Próba konstrukcji wyczerpującej listy nałożonych na Rosję sankcji, wymagałaby osobnego studium<sup>13</sup>. Artykuł ten obejmuje więc jedynie wyselekcjonowane sankcje, które autor, powołując się na pewną swobodę oceną, uznał za najistotniejsze.

Należy tu w pierwszym rzędzie wymienić „zakaz importu z Rosji towarów luksusowych”, a w ślad za nim decyzje Stanów Zjednoczonych, które wraz z Grupą Siedmiu („G7”) i Unią Europejską, podjęły działania w celu odmowy Rosji statusu najbardziej uprzywilejowanego kraju („MFN”), co znacznie zwiększyło koszty importu rosyjskich towarów.

Warto przypomnieć, że Rosja otrzymała status MFN w 2012 r., kiedy przystąpiła do Światowej Organizacji Handlu (WTO) i że od tego momentu komentatorzy podkreślali, że WTO wymaga normalnych stosunków handlowych między państwami członkowskimi organizacji. Odmówienie Rosji statusu MFN powodowało zatem pozorny konflikt z zobowiązaniami państw członkowskich do niedyskryminacyjnego traktowania innych państw należących do WTO.

Próbując wyjaśnić ten dylemat należy dodać, że anulowanie statusu MFN w stosunku do krajów członkowskich WTO jest możliwe przez odwołanie się do art. 21 Traktatu z 1994 r., który stanowi, że jest to uwarunkowane koniecznością „ochrony podstawowych interesów dotyczących bezpieczeństwa innych członków”<sup>14</sup>. Jak podkreśla Anne Van De Heetkamp: „zgodnie

<sup>12</sup> W systemie ONZ organem uprawnionym do wprowadzania sankcji jest Rada Bezpieczeństwa (RB). Według przepisów Rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, w razie stwierdzenia przez RB zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju lub aktu agresji może ona uchylać rezolucje lub podejmować decyzje o przyjęciu środków niepociągających za sobą użycia siły zbrojnej (sankcje). <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/karta-narodow-zjednoczonych-statut-miedzynarodowego-trybunalu-16779385/art-39>, (15.09.2022). Unia Europejska wprowadza środki ograniczające (sankcje) wobec państw, organizacji, osób prawnych lub osób fizycznych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Podstawą prawną do nakładania sankcji przez UE jest art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 215 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>13</sup> Czytelnika poszukującego wyczerpującej listy można odesłać do bardziej szczegółowych źródeł: *The list of global sanctions on Russia for the war in Ukraine*; <https://www.cnn.com/2022/02/25/business/list-global-sanctions-russia-ukraine-war-intl-hnk/index.html> (15.09.2022) oraz artykuł autorstwa ekspertów od handlu międzynarodowego z Clark Hill PLC: *United States and Its Allies Move to End Normal Trade Relations With Russia*, JDSUPRA, 03, 15, 2022 United States and Its Allies Move to End Normal Trade Relations With Russia, Clark Hill PLC – JDSupra, (15.09.2022).

<sup>14</sup> Artykuł XXI Traktatu upoważnia członków Organizacji do podjęcia niespójnych z WTO środków w celu zapewnienia ich „podstawowego bezpieczeństwa” w przypadku „sytuacji nadzwyczajnej w stosunkach międzynarodowych” lub w celu realizacji swoich „zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych na rzecz utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Dla szerszego komentarza zob. *Russia's Trade Status, Tariffs, and WTO Issues* [online]; <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12071/5>, (15.09.2022).

z oświadczeniem UE: Rosja nie może rażąco naruszać prawa międzynarodowego i oczekiwać, że skorzysta z przynależności do międzynarodowego porządku gospodarczego<sup>15</sup>.

Nawiązując do wspomnianego (w przypisie 13) artykułu prawników z Clark Hill, warto wymienić w tym miejscu kilka sankcji najbardziej odczuwalnych przez Rosję. Kolejnym ciosem w stabilizację rosyjskich zasobów finansowych było odłączenie Rosji od systemu SWIFT (the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication). Odcięcie rosyjskiego Banku Centralnego od tej sieci, jak raportowała przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen, sparaliżowało miliardowe rezerwy zagraniczne Rosji<sup>16</sup>.

Poszukując dalej sankcji będących poważnym ciosem w międzynarodowy prestiż Rosji, niewątpliwie trzeba wspomnieć o decyzji Komitetu Delegatów Ministrów Rady Europy. Rezolucja, podjęta podczas sesji specjalnej w Strasburgu, zadecydowała o wykluczeniu Federacji Rosyjskiej z Rady Europy z dniem 16 marca 2022 r. W rezolucji stwierdzono, że rosyjska agresja na Ukrainę stanowi drastyczne naruszenie art. 3 Statutu Rady Europy, który zobowiązuje państwa członkowskie do współpracy na rzecz realizacji celów tej organizacji. W odpowiedzi na wiadomość o tej rezolucji, Rosja ogłosiła, że wypowiada swoje członkostwo w Radzie. Oznaczało to, że nie podlega już Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i wychodzi spod jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>17</sup>.

Kolejnym krokiem zaostrzającym stosunki między Stanami Zjednoczonymi i Rosją miało być uznanie Rosji za kraj sponsorujący terrorizm. Uzasadnieniem do wprowadzenia przez Sekretarza Stanu USA państwa na taką listę jest udzielanie wsparcia aktom międzynarodowego terroryzmu. Decyzja taka powoduje dodatkowe sankcje, które obejmują ograniczenia amerykańskiej pomocy zagranicznej, takie jak zakaz eksportu i sprzedaży materiałów dotyczących akcji militarnych i wzmacniających obronność kraju, który znalazł się na takiej liście.

<sup>15</sup> A. Van De Heetkam, *Russia Loses MFN Status – What Does it Actually Mean*; <https://www.descartes.com/resources/knowledge-center/russia-loses-mfn-status-and-what-it-means>, (20.03.2022).

<sup>16</sup> Zob. wypowiedź Ursuli von der Leyen z 2 marca 2022 r.: UE uzgodniła, że główne banki rosyjskie zostaną wykluczone ze SWIFT, Komisja Europejska; [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_22\\_148](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_148), (20.04.2023). Natomiast, jak odnotował C. Riley w artykule: *The West's \$1 trillion bid to collapse Russia's economy*, „Sankcje obejmowały również zamrożenie aktywów rosyjskiego Banku Centralnego, który posiada 630 mld USD rezerw walutowych, aby uniemożliwić mu zrównoważenie wpływu sankcji i dotyczyły gazociągu Nord Stream 2. Do 1 marca łączna kwota rosyjskich aktywów zamrożonych sankcjami wyniosła 1 bln USD”, CNN Business 01.03.2022, <https://www.cnn.com/2022/03/01/business/russia-economy-sanctions/index.html>, (01.04.2022).

<sup>17</sup> Zob. A. Wolska, *Rosja wykluczona z Rady Europy*, EURACTIV.pl Mar 16, 2022; <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/rosja-wykluczona-z-rady-europy>, (15.09.2022).

Biorąc pod uwagę rozmiar stosowanych już aktywnie sankcji, trzeba przyznać, że wprowadzenie Rosji na listę krajów sponsorujących terroryzm nie było niezbędne dla potwierdzenia oczywistych aktów ludobójstwa popełnianych na Ukrainie. Retoryka argumentów za tym rozwiązaniem spowodowała propagandę rosyjską do odwołania się w dyskusji do argumentacji *tu quoque*, która oznacza sofizmat polegający na odpieraniu krytyki poprzez wskazanie, że w danej kwestii dyskutant sam nie jest bez winy. W tym przypadku oznaczało to oskarżenie, że kraje NATO dostarczające broń Ukrainie (szczególnie USA) powinny być również umieszczone na liście krajów wspierających terroryzm.

Wspomniana powyżej dyskusja niewątpliwie prowadziła do przeformułowania postawionego pytania i rozważenia kwestii, czy dostarczanie Ukrainie środków militarnych nie jest również bezpośrednio aktem agresji, czy akcje te nie naruszają zasady „neutralności”? Komentatorzy wskazywali również, że kraje NATO dostarczające broń Ukrainie mogą zostać uznane za „współkombatantów” (*co-combatants*) lub za „strony konfliktu” (*party to the conflict*)<sup>18</sup>.

Prezydent Stanów Zjednoczonych zajął w tej kwestii zdecydowane stanowisko. 21 lutego 2022 r. administracja Bidena wydała rozporządzenie wykonawcze (*Executive Order – EO 14065*) zakazujące nowych inwestycji, handlu towarami i usługami oraz finansowania przez obywateli USA przedsięwzięć w regionach DRL (*Donetskaya Narodnaya Respublika*) i LNR (*Luganskaya Narodnaya Respublika*) na Ukrainie. Rozporządzenie to pozwala również Stanom Zjednoczonym na nakładanie sankcji na każdego inwestora, który zdecyduje się działać w tych regionach<sup>19</sup>.

Amerykańscy i europejscy eksperci od prawa regulującego konflikty zbrojne wskazywali, że era neutralności już się skończyła. Doktor Daniel Woke, były szwajcarski ambasador w Australii, Singapurze i Kuwejcie pisał, że „Neutralność europejska wymiera; inwazja Władimira Putina na Ukrainę zaszkodziła Rosji i zmieniła zasady dotyczące polityki bezpieczeństwa”<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Szczegółową listę artykułów militarnych dostarczanych Ukrainie znajdzie czytelnik na stronie amerykańskiego Departamentu Stanu: <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-ukraine>, (04.19.2023). Zob. także wcześniejsze rozporządzenie prezydenckie z 15 kwietnia 2021 r. E.O.14024. *Blocking Property with Respect to Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation*. Zob. także O.A. Hathaway, S Shapiro, *Supplying Arms to Ukraine is Not an Act of War*, Just Security; <https://www.justsecurity.org/80661/supplying-arms-to-ukraine-is-not-an-act-of-war/12.03.2022>, (02.06.2023).

<sup>19</sup> E.O.14065, *Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine*, z 21 lutego, 2022 r.

<sup>20</sup> D. Woker, *European neutrality is dying out*, The Interpreter, 3.05. 2022; <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/european-neutrality-dying-out>, (02.06.2023).



### 3. Globalna ekonomia przed inwazją Rosji na Ukrainę

Należy podkreślić, że patrząc z perspektywy doświadczeń nauczyciela akademickiego, student prawa, ekonomii czy nauk politycznych jest najczęściej świadomy głównych różnic między nurtami, takimi jak globalizacja, internacjonalizacja, regionalizacja czy glokalizacja<sup>21</sup>.

Początek lat 20. XXI w., a w szczególności okres prezydentury Donalda Trumpa, przyniósł obiegowo mniej znane terminy, takie jak handel strategiczny oraz ekonomia globalna. Jak utrzymywał jeden ze zwolenników koncepcji handlu strategicznego, T. Wendt, w retoryce wolnohandlowej został zagubiony jej właściwy sens, a celem wymiany towarowej nie jest wolny handel jako taki, ale bogacenie się narodów<sup>22</sup>. Wolny handel nie jest panaceum na wszystkie kłopoty i powinien być popierany umiarkowanie. Stany Zjednoczone muszą skończyć z handlem globalnym, gdyż aktualnie przynosi on więcej strat niż korzyści. W chwili obecnej Stany Zjednoczone potrzebują nie „wolnego handlu, ale więcej handlu”. Nowa strategia wymaga polityki zróżnicowanej w zależności od celów i partnerów transakcji handlowych. Oznacza to, w pierwszym rzędzie, klarowną deklarację, że ujednolicenie przepisów handlowych, które dokonało się pod protektorem GATT i WTO, przynosi aktualnie więcej szkody niż korzyści. Stany Zjednoczone przez wiele lat nie chciały zaakceptować wszystkich reguł GATT i były ciągle atakowane za ich nieprzestrzeganie. Obecnie sieć dwustronnych umów może służyć interesom amerykańskim lepiej niż sieć wielostronnych porozumień podpisanych pod auspicjami WTO. Po drugie, w polityce wewnętrznej Stany Zjednoczone muszą wypracować szereg taktyk chroniących rodzimy przemysł przed szkodliwymi skutkami konkurencji lub przed państwami lepiej przystosowującymi swoje korporacje do zmieniających się warunków handlowych<sup>23</sup>.

Sam prezydent Trump z właściwą sobie nonszalancją skomentował ten kolejny strategiczny trend pisząc na Twitterze: „W obecnej chwili handel fair należałoby nazwać handlem głupców, gdyby nie oznaczał on handlu opartego na zasadach wzajemności” (Fair Trade is now to be called Fool Trade if it is not Reciprocal)<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Dla uniknięcia zbędnych powtórzeń, warto odesłać czytelnika poszukującego bardziej dokładnych informacji do 4 wydania podręcznika autora niniejszego artykułu: R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy* Warszawa 2019, s. 7-25.

<sup>22</sup> T. Wendt, *Strategic Trade: Protecting American Economic and Political Interests*, “Proceedings of the Academy of Political Science” 1990, Vol. 37, No. 4, s.165 i n.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> A. Hopkins, D. Ljunggren, *U.S.-Canada dispute escalates after tense G7; Trump renews criticism of Trudeau*, Reuters; <https://www.reuters.com/article/us-g7-summitt-wrapup/u-s-canada-disputeescalates-after-tense-g7-trump-renews-criticism-of-trudeau-idUSKBN1J60TG>, (10.06.2018).



W języku specjalistów od handlu międzynarodowego pojawił się również nowy termin „ekonomia globalna”. W odróżnieniu od „globalizacji”, której głównym celem było stworzenie sieci wspólnie akceptowalnych i chronionych wartości, „ekonomia globalna” określa w pierwszym rzędzie stan lub sytuację, w której świat, rozumiany jako grupa państw, może wspólnie koncentrować się na sukcesach lub problemach ekonomicznych<sup>25</sup>. Te ostatnie dotyczyły szczególnie krajów słabo rozwiniętych, ale nawet przywódcy krajów uważanych za superpotęgę ekonomiczne sygnalizowali obawy przed skutkami ekonomicznego kryzysu światowego.

Czołowi ekonomiści z Josephem Borellem, wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, ostrzegali, że wojna na Ukrainie (rozpoczęta pod koniec lutego 2022 r.) może przyspieszyć kryzys globalny, którego symptomy, określane jako „spowolnienie gospodarcze” notowano od początku drugiej dekady XXI w. Borell pisał, że „inflacja dotyka najbiedniejszych i najsłabszych i przyczynia się do wzrostu nierówności na całym świecie”<sup>26</sup>.

Nie wymaga potwierdzenia w tym miejscu, że przeciętny konsument uważał jeszcze przed rozpoczęciem rosyjsko-ukraińskiego konfliktu, że ceny towarów w sklepach rosną, że rośnie cena energii, że pandemia dotknęła większość krajów na świecie i że koszty jej eliminacji dotyczą wszystkich, podobnie jak globalne zmiany klimatyczne. Można obiegowo zauważalne przyczyny i skutki spowolnionego światowego rozwoju gospodarczego wymieniać niemal bez końca; kilka jednak spostrzeżeń mniej dostrzegalnych lub mniej zrozumiałych dla członków społeczeństwa światowego jest warte odnotowania.

Należy przykładowo podkreślić, że konsument dysponujący znacznymi rezerwami finansowymi zwróci mniejszą uwagę na rosnące ceny żywności. Przedstawiciel starszej generacji, posiadający sflacony dom lub korzystający niemal wyłącznie ze środków komunikacji publicznej lub dostarczanego mu przez pracodawcę samochodu, będzie mniej dotknięty przez rosnące koszty budowy lub wynajmu domu, czy przez koszty benzyny niż osoba inwestująca w przyszłość rodziny i znajdująca się na progu kariery zawodowej.

Komentatorzy przemian społecznych podkreślali, że rozwarstwienie społeczeństwa można było zaobserwować przed agresją Rosji na Ukrainę, niemal we wszystkich regionach świata. Zgodnie z danymi dotyczącymi PKB (Produktu Krajowego Brutto) dwie najsilniejsze ekonomie światowe, Stany Zjednoczone i Chiny szukały instrumentów mogących odwrócić ten proces. Dla Chińskiej

<sup>25</sup> Szerzej zob. A. Pollok, B. Szopa, *Ekonomia globalna. wybrane zagadnienia*, Kraków 2017.

<sup>26</sup> J. Borell, *Inwazja Rosji na Ukrainę naraża światową gospodarkę*, Służba Dyplomatyczna Unii Europejskiej, 16.05.2022; [https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia%E2%80%99s-invasion-ukraine-puts-global-economy-risk\\_en?etran=pl](https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia%E2%80%99s-invasion-ukraine-puts-global-economy-risk_en?etran=pl), (04.10.2023).

Republiki Ludowej z okresu prezydentury Xi Jinpinga, odwrót od autorytaryzmu w kierunku totalitaryzmu był naturalną bronią przeciwko rozwarstwieniu społecznemu<sup>27</sup>.

W Stanach Zjednoczonych rozwarstwienie społeczne budziło również niepokój i prowadziło do wzmocnienia populizmu, rozumianego jako odrodzenie współczesnej polityki, która postrzegała „lud” jako przeciwieństwo „elity”. Krytycy populizmu wskazywali, że jest to nurt przepojony ideami socjalistycznymi. Amerykański satyryk polityczny, P.J. O'Rourke, pisał, że „populista to ktoś, kto oferuje demokrację demokracji, ktoś kto mówi: dam ci dolara za cztery 25 centówki. Kiedy słyszysz taką propozycję, wiesz, że coś jest nie tak, gra się w jakieś oszustwo”<sup>28</sup>.

#### 4. Inflacja, jej przyczyny i skutki

Kolejnym zjawiskiem łączącym problemy obserwowane w okresie przed konfliktem rosyjsko-ukraińskim i spotęgowane przez rosyjską inwazję jest inflacja. Termin ten jest tak powszechnie używany, że komentarz wyjaśniający jego treść wydaje się niemal zbędny. Nie można jednak przyjąć tej obserwacji bez odpowiedzi na kilka pytań. Zakładając, że inflacja obserwowana przed interwencją rosyjską na Ukrainę była powszechnie odczuwalna, nie oznacza, by przeciętny, odnotowujący jej skutki mieszkaniec krajów „globalnej ekonomii” był w stanie wyjaśnić czynniki wpływające na jej wzrost i mogące to zjawisko zahamować. Wydaje się, że kilka uwag, dotyczących mechanizmów powodujących inflację, może być w tym kontekście uzasadnione<sup>29</sup>.

Cytowani w tym artykule ekonomiści amerykańscy zgadzają się, że inflacja w uproszczeniu (czyli w znaczeniu dość obiegowo używanym) odnosi się do wzrostu cen towarów i usług w całej gospodarce, co zmniejsza siłę nabywczą zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorstw, co z kolei powoduje utratę war-

<sup>27</sup> S. Babones, *Yes, You Can Use the T-Word to Describe China?* FP (Foreign Policy), 10.04.2021; <https://foreignpolicy.com/2021/04/10/china-xi-jinping-totalitarian-authoritarian-debate>, (10.04.2021).

<sup>28</sup> P.J. O'Rourke, *America's Populism Problem*, Cato Institute, 20.04.2021; <https://www.cato.org/commentary/americas-populism-problem>, (18.04.2023). Pewien przedsmak dzisiejszych problemów stanowiła wojna handlowa między Stanami Zjednoczonymi a Chinami zainicjowana w 2018 r. Konflikt ten rzucił nowe światło na charakter relacji handlowych w światowej gospodarce. Jednak dopiero pandemia okazała się ważną cezurą. Osławione łańcuchy dostaw zostały rozerwane, a całe obszary przemysłu zamarły w oczekiwaniu na dostawy części, które nie nadchodziły.

<sup>29</sup> Uwagi dotyczące przyczyn inflacji zostały tu przytoczone za pracami amerykańskich ekonomistów, a w pierwszym rzędzie Johna Taylora z Instytutu Badań nad Polityką Ekonomiczną (*Institute for Economic Policy Research* (SIEPR), na Uniwersytecie Stanforda w Kalifornii. Dla bardziej szczegółowej interpretacji uwag Taylora należy oddać czytelnika do artykułu M. De Witte, *What causes inflation? SIEPR's John Taylor explains*, Stanford University, 06.09.2022; <https://siepr.stanford.edu/news/what-causes-inflation-sieprs-john-taylor-explains>, (23.02.2023).

tości rynkowej waluty<sup>30</sup>. Nawet w momencie pracy nad tym artykułem, fakt rosnącej inflacji w Stanach Zjednoczonych prowokował żartobliwe uwagi komentatorów, że na święto walentynkowe „panie wolałyby dostać raczej tuzin jajek niż tuzin róż”<sup>31</sup>.

Czytelnicy pamiętający inflację w Polsce pod koniec reżimu komunistycznego, a szczególnie w okresie stanu wojennego w latach 1981–1983, mogliby odwołać się do przykładów pustych półek w sklepach, wspomnieć o banknotach drukowanych bez uwzględnienia zdolności produkcyjnej w przemyśle i rolnictwie<sup>32</sup>. Był to także okres, w którym pensje kierowców ciężarówek w aglomeracjach otwierających nowe ośrodki hutnicze, były wyższe wielokrotnie od pensji profesorów uniwersyteckich, a sklepy w piwnicach budynków partyjnych (tzw. konsumy) były dostępne wyłącznie dla członków nomenklatury, czyli członków partii włączonych w struktury władzy<sup>33</sup>.

Zadając pytanie o przyczyny inflacji, należy zgodnie z założeniami tego artykułu, przytoczyć najpierw ogólne obserwacje ekonomistów szukających przyczyn tego zjawiska niezależnie od potęgujących ją międzynarodowych konfliktów. Głównych czynników wpływających na wzrost lub zahamowanie inflacji poszukuje się zazwyczaj w polityce pieniężnej krajowych banków centralnych. „Uderzenie w nasz portfel następuje, gdy stopy procentowe rosną”<sup>34</sup> – pisała Julia Carpenter, dziennikarka „The Wall Street Journal”. Przyjęcie tego stwierdzenia bez komentarza powodowałoby dalszą dezinformację czytelnika.

<sup>30</sup> Zob. L. Rodini, *What Is Inflation? Definition, Formula & What It Means For You*, The Street, 04.10.2022; <https://www.thestreet.com/dictionary/1/inflation>, (02.12.2023).

<sup>31</sup> T. Swift, *Forget the dozen red roses; true romantics should give a dozen eggs this Valentine's Day*, In Forum, 04.02.2023; <https://www.inforum.com/lifestyle/forget-the-dozen-red-roses-true-romantics-should-gve-a-dozen-eggs-this-valentines-day>, (24.02.2023).

<sup>32</sup> Należy przyznać, że wprowadzanie na rynek walutowy banknotów bez pokrycia w wartości produktów na nim się znajdujących, nie było jedynie praktyką krajów bloku komunistycznego. Archiwa Kongresu USA odnotowują przykładowo, że robił to rząd Wenezueli w latach 2013–2019, tworząc hiperinflację, powodującą, że pieniądze tego kraju stały się bezwartościowe. Zob. *Wenezuela: tło i stosunki z USA* „Congressional Research Service”. Uwagi cytowane za komentarzem K. Amadeo, (uaktualnionym 9 września, 2022) [w:] *US & World Economies*; <https://www.thebalancemoney.com/causes-of-inflation-3-real-reasons-for-rising-prices-3306094>, (03.01.2023).

<sup>33</sup> Zob. szerzej rozdział *Aparat władzy w PRL* w artykule: *Triumf i pierwszy kryzys „ludowej” Polski 1948–1956, 2015 Biuro Edukacji Publicznej IPN*, <http://www.polska1918-89.pl/pelnia-komunistycznego-rezimu,232.html>. W książce *The Crisis of Communism, Its Meaning, Origins and Phases* (Washington 1986) napisanej w trakcie pobytu na Uniwersytecie Stanforda, autor niniejszego artykułu wymienia kilka przyczyn, dla których kryzys komunizmu był nieodwracalny i przesądzał o zapaści ekonomicznej tego systemu. Na czele analizowanej listy znalazły się: „(...) galopująca inflacja, dewaluacja waluty, zadłużenie na skrajnie niewypłacalności, nieefektywność w rolnictwie, nieproporcjonalny rozwój między sektorem przemysłowym i rolniczym, masowe marnotrawstwo spowodowane niedoborami materiałów i części zamiennych, duże uzależnienie od przemysłu węglowego, który był technologicznie przestarzały, brak zdolności organizacyjnych. R.R. Ludwikowski, *The Crisis of Communism, Its Meaning, Origins and Phases*, Washington 1986, s. 1.

<sup>34</sup> *Wallets take hit as Rates keep rising*, US News, 22.09.2022, (01.03.2023).

Próbując wyjaśnić ten problem należy wskazać, że „podnoszenie lub obniżanie stóp procentowych” może być lekarstwem lub komponentem sprzyjającym inflacji. Amerykańscy ekonomiści starają się wyjaśnić ten dylemat przez wyróżnienie dwóch głównych typów inflacji: „inflację spowodowaną wzrostem popytu” (*demand-pull inflation*) oraz „inflację spowodowaną wzrostem kosztów produkcji lub usług” (*cost-push inflation*).

Kontynuując ten wątek należy wyjaśnić różnice między dwoma modelami polityki monetarnej: „polityką łatwego pieniądza” (*easy money policy*) i „rygorystyczną lub zacieśnioną polityką pieniężną” (*tight money policy*). „W polityce łatwego pieniądza – pisał Adam Hayes, amerykański ekspert od polityki monetarnej krajowych banków centralnych – stopy procentowe są niższe, dlatego łatwiej jest pożyczać, zwiększając tym samym obieg pieniądza w gospodarce. W ciasnej polityce pieniężnej stopy procentowe są wyższe, dlatego trudno jest pożyczać, a obieg pieniądza zmniejsza się w gospodarce. Inflacja popytowa to presja na wzrost cen, która następuje po niedoborze podaży, gdzie zbyt dużo pieniędzy goni za zbyt małą ilością dóbr”<sup>35</sup>.

Podając przykłady ilustrujące rozmaite skutki polityki monetarnej państwa, warto przypomnieć reakcje rynku amerykańskiego na nałożenie przez administrację prezydenta Busha w 2002 r. 30% cła na importowane wyroby stalowe. Streszczając skutki tych sankcji dla ekonomii USA, Joseph Francois i Laura M. Baughman pisali, że wzrost kosztów stali spowodował szkody dla amerykańskich firm używających stali do produkcji towarów w Stanach Zjednoczonych. Negatywny wpływ obejmował utratę miejsc pracy dla tysięcy amerykańskich pracowników<sup>36</sup>.

Podobne przykłady interwencji rządu w mechanizmy rynkowe można mnożyć. Pandemia, a bardziej ogólnie katastrofy naturalne (przykładowo, takie jak skutki huraganu Katrina), jeszcze przed początkiem agresji Rosji na Ukrainę, sprowokowały wiele krajów do zwiększenia inwestycji na potrzeby zdrowotne, takie jak tworzenie laboratoriów badawczych; tworzenie specjalnych oddziałów w celu zwiększenia możliwości hospitalizacji i opieki oraz wydatki na zakup krytycznego zaopatrzenia medycznego.

Należy tu jednak odnotować, że zwiększenie wydatków rządowych nie przynosi natychmiastowych rezultatów. Może ono natomiast stymulować wzrost zasobów monetarnych konsumentów, a co za tym idzie, wzrost popytu na usługi, które mogą wymagać szybkich, dodatkowych inwestycji prywatnych przedsiębiorców.

35 Dla bardziej skrupulatnej analizy obu modeli, zob. A. Hayes, *Tight Monetary Policy: Definition, How it Works, and Benefits*, Investopedia; <https://www.investopedia.com/termst/tightmonetarypolicy.asp>, (23.03.2023).

36 *The Unintended Consequences of U.S. Steel Import Tariffs: A Quantification of the Impact During 2002*, The CITAC Foundation, 04.02.2003, [http://www.tradepartnership.com/pdf\\_files/2002jobstudy.pdf](http://www.tradepartnership.com/pdf_files/2002jobstudy.pdf), (04.21.2023).

Eksperci z amerykańskiej Federal Reserve podsumowując reakcje rynku raportują, że „wsparcie fiskalne (w odpowiedzi na pandemię) zwiększyło popyt konsumpcyjny na towary bez zauważalnego wpływu na podaż towarów. W związku z tym duży wzrost popytu wywołany polityką stymulacji fiskalnej, wraz z powolnym tempem dostosowania produkcji, prawdopodobnie przyczynił się do braku równowagi na rynku towarów, powodując uszczuplenie zapasów podczas COVIDU-19 i ostatecznie inflację”<sup>37</sup>.

Bez szczegółowego badania podobnych decyzji fiskalnych, łatwo zauważyć, że ważny jest tu czynnik psychologiczny. Nagłe zwiększenie lub obniżenie kosztów produkcji konkurencyjnych towarów lub usług, może spowodować dezorientację inwestorów lub nawet panikę na rynkach bankowych<sup>38</sup>.

Bodźce psychologiczne nie oszczędzają również decydentów polityki monetarnej. Uciekając się ponownie do przykładów ze sceny amerykańskiej, czyli kraju obiektywnie posiadającego znaczne i zróżnicowane środki możliwe do wykorzystania w procesie decyzyjnym, nie można pominąć dylematów, przed którymi stoi nawet administracja tego kraju. Amerykański Departament Skarbu sugeruje obecnie, że proces obniżenia inflacji trwa i powinien się zakończyć, gdy osiągnie ona poziom 2%. Niewątpliwie jednak jest to zależne od łatwej lub rygorystycznej polityki monetarnej<sup>39</sup>.

Podsumowując niniejsze uwagi, można skonkludować, że polityka monetarna rządu, a więc nałożone zgodnie z nią sankcje lub dostarczone własnemu społeczeństwu środki zapobiegające obniżeniu się materialnego poziomu życia, mogą być przykładem broni obosiecznej oddziałującej zarówno na własne społeczeństwo, jak i na konkurencyjne podmioty międzynarodowe.

## 5. Broń obosieczna z perspektywy potencjalnej kolaboracji chińsko-rosyjskiej

Podobnie jak w przypadku sankcji nałożonych za zbrodnie wojenne, zbrodnie agresji, ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości, podkreślenie selektywności uwag dotyczących stosunku Chin do agresji Rosji na Ukrainę jest bardzo

<sup>37</sup> F. de Soyres, A. M. Santacreu, H. Young, *Fiscal policy and excess inflation during Covid-19; a cross-country view*, FEDS Notes. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, 15.07.2022; <https://doi.org/10.17016/2380-7172.3083>, (19.03.2023).

<sup>38</sup> Zob. *Policy Responses to COVID-19* – International Monetary Fund (raport uaktualniony 2 lipca 2021) <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>, (19.03.2023).

<sup>39</sup> Por. analizę tych problemów przez CH. Seabury, *How Interest Rates Affect the U.S. Markets*, (aktualizacja z 17 czerwca 2022 r.) Investopedia; <https://www.investopedia.com/article/stocks/09/how-interest-rates-affect-markets.asp>, (30.03.2023).

istotne. Chociaż autor musi przyznać, że wskazanie tendencji w rozwiązywaniu przez Pekin potencjalnych konfliktów handlowych jest ważne, niemniej rozmiar tego artykułu nie pozwala na szczegółową prawnohistoryczną analizę polityki chińskiej w pierwszych dekadach XXI w.

Rozwijając ten wątek, należy podkreślić, że chińsko-amerykańska konkurencja ekonomiczna, obniżając globalną stabilizację rynkową na długo przed agresją Rosji na Ukrainę, mogła przerodzić się w wojnę handlową. Podobnie jak w przypadku inflacji, spory ekonomiczne, polityczne oraz dodatkowo dotyczące pogwałcenia praw humanitarnych przez Chiny istniały od wielu dekad i zostały jedynie wyeksponowane przez rosyjską inwazję.

Przykładowo, komentatorzy stosunków amerykańsko-chińskich nie mają wątpliwości, że agresywna polityka rosyjska zaktualizowała pytania o plany Chin w stosunku do Tajwanu i o stopień neutralności, którą rząd Xi Jinpinga będzie chciał lub będzie w stanie zaprezentować. Ze względu na podstawowy wątek artykułu, jakim jest charakterystyka sankcji jako „broni obosiecznej”, należy podkreślić, że o sukcesach Zachodu w konfrontacji z Rosją zadecydowało stworzenie skutecznej koalicji krajów NATO, Unii Europejskiej i wielu terytoriów posiadających międzynarodową osobowość prawną włączanych stopniowo do „strefy Zachodu”.

Równocześnie jednak należy przyznać, że uniformizacja polityki antyrosyjskiej nie doprowadziła do całkowitej izolacji Rosji. Z tego punktu widzenia, możliwe zbliżenie się Chin do Rosji jest najlepszym przykładem działania „broni obosiecznej”<sup>40</sup>. Chociaż prognozowanie zakresu kolaboracji Pekinu z Moskwą jest w chwili pracy nad tym artykułem wielce ryzykowne, należy w wielkim skrócie odnotować główne aspekty polityki Chin od momentu przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu (WTO) 11 grudnia 2001 r.<sup>41</sup>

Protokół przystąpienia Chin do WTO zawierał klauzulę, że kraj ten będzie uznawany za gospodarkę nierynkową do 2016 r. Z jednej strony, zapewniło to Chinom znaczące korzyści handlowe, które wynikały z uznania, że gospodarka kraju znajduje się nadal w okresie przejściowym. Z drugiej strony, administracja USA twierdziła, że niezależnie od umowy akcesyjnej, Chiny muszą udowodnić,

<sup>40</sup> Zob. komentarz prezydenta Chin Xi Jinpinga z 20 marca 2023 r. o wizycie w Moskwie, *Forging Ahead to Open a New Chapter of China-Russia Friendship, Cooperation and Common Development*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Chińskiej Republiki Ludowej; [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202303/t20230320\\_11044359.html#:~:text=China%20and%20Russia%20are%20each,high%20priority%20in%20our%20diplomacy,\(04.07.2023\)](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202303/t20230320_11044359.html#:~:text=China%20and%20Russia%20are%20each,high%20priority%20in%20our%20diplomacy,(04.07.2023)).

<sup>41</sup> Badania do tej części artykułu zostały wykonane dla American Bar Association. Zob. R.R. Ludwikowski, *Rebuttable Presumptions – New Developments in the U.S. “War” with Chinese Subsidies*, “Quarterly Newsletter CITBA” 2014. Zob. także: R.R. Ludwikowski, *The Twilight of China’s Decade? The American Problems with the Chinese Trade Policy*, “Ad Americam. Journal of American Studies” 2016, Vol. 17, s. 221-229.



że ich reformy rynkowe są realne i spełniają standardy wyznaczone przez najpotężniejsze gospodarki rynkowe świata, szczególnie dotyczące ochrony praw człowieka.

Najpoważniejszy problem wynikający z różnej interpretacji statusu Chin jako gospodarki rynkowej lub nierynkowej dotyczył chińskich subsydiów, za które Stany Zjednoczone periodically nakładały kary neutralizujące (*countervailing duties*). Kolejne sporne kwestie pojawiły się, gdy chiński rząd postanowił ponownie ocenić i „uwolnić” chińską walutę, RMB (renminbi – pieniądze ludu) od jej zależności od wartości dolara<sup>42</sup>. „Uwolnienie” RMB utworowało drogę do racjonalnej interwencji krajów ekonomii rynkowej w chińskie rynki kapitałowe, a przede wszystkim do sprawdzenia stopnia manipulacji wartością walut obcych. Po drugie, administracja chińska nawoływała do stworzenia nowej międzynarodowej waluty, funkcjonującej niezależnie od dolara.

Umiarkowani krytycy chińskiej polityki zwracali również uwagę, że mimo spowolnienia wzrostu gospodarki tego kraju, Chiny są nadal drugą (po Stanach Zjednoczonych) ekonomią na świecie<sup>43</sup>. Przestrzegano również amerykańską administrację, że Chiny zgromadziły znaczne rezerwy monetarne w dolarach i obligacjach skarbowych i decyzja o wyprzedaniu tych rezerw stanowiłaby ogromne zagrożenie dla amerykańskiej gospodarki<sup>44</sup>.

Wkrótce Chiny pozwoliły również wciągnąć się w dyskusję o genezie pandemii. Stopniowo argumenty obwiniające amerykańską armię o eksperymenty, które przyczyniły się do odkrycia wirusa COVID-19 i jego rozplnienia się na całym świecie, skutecznie sprowokowały prasę chińską do podtrzymania tej teorii i jej popularyzacji na Zachodzie<sup>45</sup>. Bez przytaczania dalszych przykładów można stwierdzić, że oba państwa prowadziły strategię polegającą na robieniu jednego kroku naprzód i dwóch kroków w tył. Powrót do tej polityki, choć nie jest nieuchronny, musi być brany pod uwagę.

42 <https://www.thoughtco.com/brief-history-of-the-renminbi-chinese-yuan-688175>, (25.04.2023).

43 Wskazywano również, że po gwałtownym wzroście PKB w początkowym okresie reform rynkowych, kraje określane jako „azjatyckie tygrysy”, takie jak: Tajwan, Singapur, Korea Południowa i Hongkong wraz z Japonią, doświadczyły okresów wolniejszego wzrostu w ciągu ostatnich dwóch dekad. Dla bardziej szczegółowej analizy tego procesu zob. R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 159-162.

44 Zob. R. Hennelly, *China's sale of U.S. debt: Safety valve or cause for concern?*, CBS, Money Watch, 31.08.2015; <https://www.cbsnews.com/news/chinas-sale-of-us-debt-safety-valve-or-cause-for-concern>, (11.04.2023).

45 Zob. S.L. Myers, *China Spins Tale That the U.S. Army Started the Coronavirus Epidemic*, The New York Times, 13.03.2020 (artykuł zaktualizowany 07.07 2021); <https://www.nytimes.com/2020/03/13/world/a-sia/coronavirus-china-conspiracy-theory.html>. Zob. również R.R. Ludwikowski, *Transformacja amerykańsko-chińskich relacji politycznych i handlowych w okresie globalnej pandemii*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2020, t. 17, s. 67-94.



## Uwagi końcowe

Celem autora niniejszego artykułu było poszukiwanie odpowiedzi na dwa podstawowe pytania. Pierwsze, kierowało się ku zbadaniu skuteczności sankcji nakładanych za szeroko pojęte zbrodnie wojenne. Formułując drugie pytanie, założono, że sankcje są „bronią obosieczną” i powodują równoległe szkody odczuwalne przez kraje obozu starającego się zwalczać wykroczenia i zbrodnie naruszające prawny porządek międzynarodowy<sup>46</sup>.

Autor musi przyznać, że jednoznaczna odpowiedź na oba pytania jest bardzo trudna. Niewątpliwie fakty przytoczone w artykule, potwierdzają, że sankcje wyrządziły szkody w obu skonfliktowanych obozach, ich ocena jest jednak oparta na spekulatywnych argumentach.

Nie ma wątpliwości, że sankcje były uderzeniem w stabilizację rosyjskich zasobów finansowych, niemniej warto odnotować, że do momentu nałożenia sankcji, Rosja była trzecim najpoważniejszym komercyjnym partnerem Unii Europejskiej, która z kolei była głównym handlowym partnerem Rosji<sup>47</sup>. Po roku wojny – pisze Maciej Danielewicz – „gospodarka Rosji jest wciąż daleka od ruiny”<sup>48</sup>. Należy również dodać, że stworzenie frontu krajów NATO i Unii Europejskiej było do pewnego stopnia zaskoczeniem dla Rosji, jednak nie doprowadziło to do izolacji tego kraju.

Pytaniem najważniejszym, które również pozostaje bez jednoznacznej odpowiedzi, jest postawa Chin. Kraj ten ma bogate tradycje politycznych i ekonomicznych manewrów strategicznych. W okresie inwazji na Ukrainę, Chiny musiały poradzić sobie z oporem wewnętrznym będącym reakcją na tzw. politykę „zero COVID”. Administracja Xi Jinpinga kontynuowała również strategię wskazującą, że odebranie amerykańskiemu dolarowi statusu globalnej waluty jest niezבędne. Chociaż poparcie dla zakończenia okresu światowej hegemonii amerykańskiej waluty wyraziły Brazylia, Indie, Indonezja i Malajzia, amerykańskie Ministerstwo Skarbu przekonuje nadal, że pozycja dolara jest nienaruszalna.

<sup>46</sup> Taką konkluzję starała się również wyeksponować Holly Ellyatt (korespondentka CNBC), w artykule *From soaring food prices to social unrest, the fallout from the Russia-Ukraine war could be immense*, CNBC, 04.21.2022; <https://www.cnbc.com/2022/04/21/from-food-to-inflation-the-russia-ukraine-war-has-a-global-im-pact.html>, (12.04.2023).

<sup>47</sup> Zob. raport: *Facts and figures about EU-RUSSIA RELATIONS*, The Diplomatic Service of the European Union, 16.06.2021; [https://www.eeas.europa.eu/eeas/facts-and-figures-about-eu-russia-relations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/facts-and-figures-about-eu-russia-relations_en), (04.14.2023).

<sup>48</sup> Zob. M. Danielewicz, „*To smutne: po roku wojny gospodarka Rosji jest wciąż daleka od ruiny. Ale czy przynajmniej się do niej zbliża? Prześwietlam budżet imperium Putina i... skuteczność sankcji Zachodu*” SOF-Subiektywnie o finansach, 24.02.2023; <https://subiektywnieofinansach.pl/rosja-chwalisiez-sankcje-nie-zrujnowaly-jej-gospodarki-sa-luki/#:~:text=Rosja%20%20powodu%20sankcji%20naftowych,4%20mld%20dol>, (14.04.2023).

Konkludując, znaczne wydatki Chin na prorosyjską dezinformację, nie powinny przysłonić faktu, że wzajemna zależność Chin i krajów Zachodu w zakresie importu i eksportu jest również ogromna<sup>49</sup>. Biorąc te oba czynniki pod uwagę, deklaracje Xi Jinpinga o poszanowaniu suwerenności wszystkich państw i poparciu dla szybkiego zakończenia konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, muszą być przyjęte ze znaczną ostrożnością. Kończąc ten artykuł, autor musi raz jeszcze podkreślić, że prosta prezentacja faktów i wypowiedzi decydentów z obu skonfliktowanych obozów stanowi dopiero wstępną ocenę aktualnych mechanizmów polityki międzynarodowej.

## Bibliografia

- Borrel J., *Inwazja Rosji na Ukrainę naraża światową gospodarkę*, Służba Dyplomatyczna Unii Europejskiej, 16.05.2022; [https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia%E2%80%99s-invasion-ukraine-puts-global-economy-risk\\_en?etrans=pl](https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia%E2%80%99s-invasion-ukraine-puts-global-economy-risk_en?etrans=pl)
- Brown W., *The United States and the Restoration of World Trade*, Washington 1950.
- DeCamp D., *Putin Announces 'Special Operation' in Donbas*, Antiwar.com, 23.02.2022; <https://news.antiwar.com/2022/02/23/putin-announces-special-operation-in-donbas>
- De Witte M., *What causes inflation? SIEPR's John Taylor explains*, Stanford News, 06.09.2022; <https://news.stanford.edu/2022/09/06/what-causes-inflation>
- Ellyatt H., *From soaring food prices to social unrest, the fallout from the Russia-Ukraine war could be immense*, CNBC, 04.21.2022; <https://www.cnbc.com/2022/04/21/from-food-to-inflation-the-russia-ukraine-war-has-a-global-impact.html>
- Falk R.A., Kim S.S., Mendlovitz S.H., *Toward a Just World Order*, Boulder 1982.
- Gottbrath L.-W., *What counts as a war crime and why they're so hard to prosecute*, Axios, 23.03.2022; <https://www.axios.com/2022/03/22/russia-putin-war-crimes-icc-ukraine>
- Gurtov M., *Global Politics in the Human Interest*, 1988.
- Hathaway O.A., Shapiro S., *Supplying Arms to Ukraine is Not an Act of War*, Just Security, 12.03.2022; <https://www.justsecurity.org/80661/supplying-arms-to-ukraine-is-not-an-act-of-war>
- Hennelly R., *China's sale of U.S. debt: Safety valve or cause for concern?*, CBS, Money Watch, 31.08.2015; <https://www.cbsnews.com/news/chinas-sale-of-us-debt-safety-valve-or-cause-for-concern>
- Iwanek T., *Zbrodnia ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015.
- Lankosz K., Chorośnicki M., Czubik P., *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, Bielsko-Biała 2004.

- Ludwikowski R.R., *The Crisis of Communism, Its Meaning, Origins and Phases*, Waszyngton 1986.
- Ludwikowski R.R., *Handel międzynarodowy*, wyd. 3., Warszawa 2012.
- Ludwikowski R.R., *Handel międzynarodowy*, wyd. 4., Warszawa 2019.
- Ludwikowski R.R., *The Twilight of China's Decade? The American Problems with the Chinese Trade Policy*, "Ad Americam. Journal of American Studies" 2016, Vol. 17.
- Ludwikowski R.R., *Transformacja amerykańsko-chińskich relacji politycznych i handlowych w okresie globalnej pandemii*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2020, t. 17.
- Manak I., *Damage Done by Trump's Trade Wars Will Outlast his Presidency*, CATO Trade Chronicles, 7.8.2018.
- Maynes C.W., *US unilateralism and its dangers*, "Review of International Studies" 1999, Vol. 25.
- McDougal M., Laswell H., Chen L., *Human Rights and World Public Order*, New Haven 1980.
- Poggio M., *Sanctions on Russia Raise Complex Ethical Questions*, 20.05.22, Law360; <https://www.law360.com/articles/1481226/sanctions-on-russia-raise-complex-ethical-questions>
- Pollok A., Szopa B., *Ekonomia globalna – wybrane zagadnienia*, Kraków 2017.
- Raworth Ph., *Introduction to the Legal System of the European Union*, Dobbs Ferry, New York 2001.
- Rodini L., *What Is Inflation? Definition, Formula & What It Means For You*, TheStreet, 04.10. 2022; <https://www.thestreet.com/dictionary/i/inflation>
- Siripurapu A., Berman N., *The Contentious U.S.-China Trade Relationship*, Council of Foreign Relations, 02.12.2022; <https://www.cfr.org/backgrounder/contentious-us-china-trade-relationship>
- Swift T., *Forget the dozen red roses; true romantics should give a dozen eggs this Valentine's Day*, InForum, 04.02.2023; <https://www.inforum.com/lifestyle/forget-the-dozen-red-roses-true-romantics-should-give-a-dozen-eggs-this-valentines-day>
- Toh M., Ogura J., Humayun H., Yee J., Cheung E., Fossum S., Maruf, R. *The list of global sanctions on Russia for the war in Ukraine*, CNN Business, 28.02.2022; <https://www.cnn.com/2022/02/25/business/list-global-sanctions-russia-ukraine-war-intl-hnk/index.html>
- United States and Its Allies Move to End Normal Trade Relations With Russia*, Clark Hill, JDSUPRA, 03.15.2022.
- Urban A., McLeod Ch., *Wołodymyr Zelenski*, Ożarów Mazowiecki 2022.
- Van De Heetkam A., „*Russia Loses MFN Status – What Does it Actually Mean?*”; <https://www.descartes.com/resources/knowledge-center/russia-loses-MFN-status-and-what-it-means>
- Wendt T., *Strategic Trade: Protecting American Economic and Political Interests*, Vol. 37, No. 4, 1990, *International Trade: The Changing Role of the United States*, The Academy of Political Science.

Woker, D., *European neutrality is dying out*, The Interpreter, 3.05.2022; <https://www.lo-wyainstitute.org/the-interpreter/european-neutrality-dying-out>.

Wolska A., *Rosja wykluczona z Rady Europy*, EURACTIV.pl; <https://www.euractiv.pl/section/demokracj/news/rosja-wykluczona-z-rady-europy>

Walker R., *One World/Many Worlds: Struggles For A Just World Peace*, Boulder 1988.

## STRESZCZENIE

### **Broń obosieczna – kilka refleksji na temat zakresu oddziaływania sankcji nałożonych za zbrodnie ludobójstwa na Ukrainie**

Głównym celem napisania tego artykułu jest ocena prób izolacji Rosji i obniżenia potencjału ekonomicznego tego kraju. Artykuł konfrontuje skuteczność sankcji z procesem formowania się antyrosyjskiej koalicji. Wykorzystując metodę komparatystyczną autor wyeksponował fakt, że za główny sukces Stanów Zjednoczonych i innych krajów Zachodu, uważa się stworzenie wspólnego (choć niezupełnie jednolitego) frontu krajów NATO i Unii Europejskiej. Proces przystąpienia Finlandii do NATO i przyszłe wejście Ukrainy do Unii Europejskiej są niewątpliwym sukcesem polityki wspólnego antyrosyjskiego frontu. Kwestią najważniejszą w artykule jest jednak analiza potencjalnej kolaboracji Chin z Rosją. Autor musi przyznać, że jednoznaczna odpowiedź na pytanie o przyszłe relacje Moskwy i Pekinu musi być oparta na historycznej analizie trendów możliwych do odnotowania w chińskiej polityce. Jest to zadanie trudne, podobnie jak trudna jest ocena szkód, jakie wyrządziły sankcje w obu skonfliktowanych obozach. Niewątpliwie fakty przytoczone w artykule, potwierdzają główną tezę autora, że sankcje miały i mają charakter „broni obosiecznej”. Porównanie szkód prowadzi jednak do konkluzji, które wymagają dalszej weryfikacji. W uwagach końcowych autor stawia szereg hipotez, dotyczących metodologii dalszych badań i potencjalnych możliwości zaostrzenia się lub złagodzenia konfliktu Rosji z Ukrainą i krajami Zachodu. Autor przyznaje, że sankcje wyrządziły szkody w krajach wspierających Rosję i krajach antyrosyjskiej koalicji; nie doprowadziły one jednak do ruiny ekonomicznej Rosji. Również wiele krajów odpowiedzialnych za nałożenie sankcji, ze Stanami Zjednoczonymi na czele, odnotowało pewne spowolnienie rozwoju, które jednak ostrożni komentatorzy uznają za miękkie lądowanie („soft landing”).

**SUMMARY****Double-Edged Weapon – Reflections on the Scope of the Sanctions  
Imposed as a Punishment for Genocide in Ukraine**

The main purpose of writing this article is to assess attempts to isolate Russia and to reduce the economic potential of this country. The article confronts the effectiveness of sanctions with the process of forming an anti-Russian coalition. Using the comparative method, the author highlighted the fact that the main success of the United States and other Western countries is the creation of a common (though not completely uniform) front of NATO and of the European Union. The process of Finland's accession to NATO and the future accession of Ukraine to the European Union are undoubtedly a success of the policy of a common anti-Russian front. The most important issue in the article, however, is the analysis of potential collaboration between China and Russia. The author must admit that an unequivocal answer to the question of future relations between Moscow and Beijing must be based on a historical analysis of trends that can be noted in Chinese politics. This is a difficult task, just as it is difficult to assess the damage caused by sanctions in both conflicting camps. Undoubtedly, the facts cited in the article confirm the main thesis of the author that sanctions were and are a "double-edged weapon". However, the injury comparison leads to conclusions that require further verification. In his concluding remarks, the author puts forward a number of hypotheses concerning the methodology of further research and the potential possibilities of exacerbation or alleviation of the conflict between Russia and Ukraine and Western countries. The author admits that the sanctions have caused damage in the countries supporting Russia and in the countries of the anti-Russian coalition; however, they did not lead to the economic ruin of Russia. Also, many of the countries responsible for imposing sanctions, led by the United States, have noted some slowdown in development, which, however, cautious commentators consider a "soft landing".

# **III**

## **GLOSARY**

### **III**

#### **CASE LAW REVIEW**





**Krzysztof Żochowski**

Izba Adwokacka w Białymstoku/Uniwersytet w Białymstoku  
(Białystok Bar Association/University of Białystok, Poland)  
e-mail: krzysztof.zochowski@adwokatura.pl

ORCID: 0000-0001-7060-1280

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.26

## **Wola dziecka ponad ustawą? Glosa krytyczna do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 3/20**

### **ABSTRAKT**

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 2022 r. o sygn. akt SK 3/20 stwierdził zakresowo niekonstytucyjność przepisów przewidujących nakazanie zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej osobie, pod której pieczę pozostaje dziecko niewykonujące lub niewłaściwie wykonujące kontakt. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego niezgodne z Konstytucją RP jest nakazanie zapłaty w sytuacji, gdy niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie kontaktu związane jest z zachowaniem dziecka niewywołanym przez osobą sprawującą pieczę nad dzieckiem. Orzeczenie to choć zdawać by się mogło krokiem w stronę upodmiotowienia dziecka i troski o jego dobro, to przy głębszej refleksji jawi się jako zagrożenie dobra dziecka w dłuższej perspektywie. Wyrok zaprzecza przyjętej – choć krytykowanej – koncepcji kontaktu jako prawa i obowiązku tak rodzica, jak i dziecka. Podkreślenia wymaga, że kwestionowana konstrukcja normatywna została przyjęta jako efekt szeregu orzeczeń ETPCz w sprawach ojców pozbawionych możliwości realizacji kontaktów z dziećmi – które to sprawy Rzeczypospolita przegrywała. Bagatelizować nie można również naruszenia procedury, które było konieczne, aby taki wyrok zapadł.

**The Child's Will Above the Law? A Critical Commentary on the Judgment of the Constitutional Tribunal of June 22nd, 2022, ref. no. SK 3/20**

**ABSTRACT**

The Constitutional Court in its judgment of 22 June 2022, ref. No. SK 3/20 declared the limited unconstitutionality of the provisions providing ordering for payment of a specified sum of money to the person under whose custody was a child non-performing or incorrectly performing contact. In the opinion of the Constitutional Court, it is inconsistent with the Constitution of the Republic of Poland to order payment in a situation where non-performance or improper performance of contact is related to the child's behavior, not caused by the person who was in custody of the child. This decision, although it would seem in reverse, is a step towards the empowerment of the child and care for its well-being, upon deeper reflection, appears as a threat to the child's well-being in the long run. The judgment denies the accepted – though criticized – concept of contact as a right and duty of both the parent and the child. It should be emphasized that the challenged construction was adopted as a result of a number of ECtHR judgments in cases of fathers deprived of contact with their children – cases which the Republic of Poland was losing. Nor can one downplay the breach of procedure that was necessary for the judgment to be made.

**Słowa kluczowe:** prawo rodzinne, kontakty z dzieckiem, wola dziecka, wykonywanie kontaktów z dzieckiem

**Key words:** family law, contact with a child, the will of the child, making contact with the child

Pierwotnie podtytuł glosy miał brzmieć „czyli o potrzebie dzielenia włosa na czworo”, albowiem glosowane orzeczenie zdaje się autorowi przykładem rozstrzygnięcia, które zapadło przedwcześnie bez właściwej refleksji i zastanowienia się nad jego skutkami, bez wyczerpującego zdefiniowania i wyważenia konstytucyjnie chronionych praw dziecka i rodziców<sup>1</sup>.

Judykat zapadł na gruncie następującego stanu faktycznego. Sąd ustalił kontakty małoletniej z ojcem. Następnie na wniosek ojca małoletniej, sąd zagroził matce nakazaniem zapłaty na rzecz ojca kwoty po 1500 zł za każde naruszenie obowiązków wynikających z orzeczenia ustalającego kontakty. Ostatecznie obowiązek zapłaty nałożono na matkę małoletniej. Skarżące (matka

<sup>1</sup> Jeżeli przedstawiona dalej krytyka orzeczenia, znajdzie choćby w części potwierdzenie w praktyce – orzeczenie może być szkodliwe dla i tak aktualnie spadającej społecznej legitymizacji Trybunału Konstytucyjnego, a przez to jeszcze młodej demokracji III RP (zob. H. Dębska, *Trybunał Konstytucyjny w poszukiwaniu legitymizacji. Szkic z socjologii prawa*, „Studia Prawnicze” 2015, s. 34, 40).

i córka) wniosły skargę konstytucyjną dopatrując się niekonstytucyjności uregulowania dopuszczającego ukaranie matki w zakresie, w jakim nałożenie na osobę sprawującą pieczę nad dzieckiem obowiązku zapłaty nie jest uzależnione od wyłącznej winy tej osoby. Zarzucono również, że aktualnie obowiązujące przepisy nakazują jedynie badanie zachowania osoby, przy której dziecko ma miejsce stałego pobytu, a nie przewidują poczynienia tożsamyh ustaleń w odniesieniu do rodzica uprawnionego do kontaktu, jak też zarzuciła brak możliwości wysłuchania małoletniej i określenia jej postawy przez sąd. Jak przytoczył Trybunał, Skarżące podniosły również, że przepisy art. 598<sup>16</sup> § 1 w zw. z art. 598<sup>15</sup> § 1 k.p.c.<sup>2</sup> naruszają prawo „do wychowania małoletniej bez użycia form przymusu (w tym przymusu fizycznego), wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniem; oraz wolności małoletniej (...) od stosowania kar cielesnych i prawo nietykalności osobistej dziecka. Skarżące są przekonane, że niezgodne z wymienionymi prawami jest czynienie matki – pod groźbą nakazania jej zapłaty – wyłącznie odpowiedzialnej za odbywanie kontaktu dziecka z ojcem, w tym oczekiwanie od niej stosowania wobec dziecka środków przymusu, w celu zrealizowania przez ojca prawa do kontaktu”<sup>3</sup>. Skarżące sformułowały dalsze zastrzeżenia względem obowiązujących przepisów, poprawność i przedmiot tych zarzutów nie są jednak przedmiotem glosy. Skarżące w petitum skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli powołały:

- a) art. 1, art. 2, art. 7, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 30, art. 31 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 33 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 47, art. 48 ust. 1, art. 52 ust. 1, art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1 i 3 Konstytucji,
- b) art. 12 ust. 1 i 2, art. 13 ust. 1, art. 16 ust. 1 i 2, art. 18 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 120, poz. 526, ze zm. – dalej: Konwencja nowojorska),
- c) art. 6, art. 8 oraz art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, ze zm. – dalej: Konwencja rzymska)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1805, z późn. zm. – dalej: KPC).

<sup>3</sup> Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46. Stan faktyczny, w tym przebieg postępowania przed sądem powszechnym, w oparciu o który została wywiedziona skarga konstytucyjna, został przywołany w Stanowisku Sejmu z dnia 17 grudnia 2020 r. znacząco szerzej, niż w uzasadnieniu komentowanego orzeczenia (Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie SK 3/20 – pismo znak BAS-WAK-199/20, dalej: Stanowisko Sejmu – zob. str. 2-4, 24, 28, 41-44, 58; dostępne na stronie internetowej Sejmu: [http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko\\_SK\\_3\\_20/\\$file/Stanowisko\\_SK\\_3\\_20.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_SK_3_20/$file/Stanowisko_SK_3_20.pdf)).

<sup>4</sup> Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46.

Jak na złożoność zagadnień istotnych dla rozstrzygnięcia, uzasadnienie wyroku jest bardzo zwięzłe<sup>5</sup>. Trybunał wskazał, że zakres kontroli powinien dotyczyć art. 598<sup>16</sup> § 1 w zw. z art. 598<sup>15</sup> § 1 k.p.c., obejmujących sytuacje, w których niewłaściwe wykonanie lub niewykonanie obowiązków związane jest z zachowaniem dziecka, niewywołanym przez osobę pod której pieczę dziecko to się znajduje<sup>6</sup>.

Trybunał rozpoczął rozważania w zakresie konstytucyjności wskazanych przepisów od przyjęcia, że wydane wobec skarżącej orzeczenia sądów opiekuńczych dotyczyły w pierwszej kolejności jej sytuacji majątkowej poprzez zagrożenie nakazaniem zapłaty oraz dostrzegł, że rozstrzygnięcie wobec skarżącej matki dotyczyły również praw jej małoletniej córki. W którym to kontekście przypomniał, że dobro dziecka stanowi konstytucyjną klauzulę generalną. To zaś doprowadziło do przyjęcia, że należy najpierw odnieść się do wzorców kontroli w postaci przepisów art. 48 ust. 1 zd. drugiego<sup>7</sup> i art. 72 ust. 3 Konstytucji RP<sup>8</sup> – których celem jest dobro dziecka. Regulacje te podkreślają podmiotowość konstytucyjnoprawną dziecka i przypisują mu określone uprawnienia w dotyczących go sprawach. Następnie uzasadnienie konstatuje, że wspólnym mianownikiem regulacji krajowych i międzynarodowych jest zobowiązanie do poszanowania odrębności, indywidualności i przekonań dziecka oraz uznania jego podmiotowości<sup>9</sup>.

Trybunał zwrócił uwagę, że choć ustawodawstwo posługuje się pojęciem „władzy rodzicielskiej” mającym konotacje z „autorytarnym” modelem wychowania, to ustawodawstwo zmierza w kierunku wyznaczonym przez standardy konstytucyjne. Dostrzegł, że ustawodawca stoi nadal na stanowisku, iż rodzice powinni dysponować władczymi kompetencjami wobec osoby i majątku dziecka, które z racji stopnia rozwoju i doświadczenia życiowego nie jest jeszcze w stanie samodzielnie o sobie decydować. Prawodawca zachował również obowiązek dziecka posłuszeństwa wobec rodziców. Skonstatował, że z władzy rodzicielskiej wynika władczy stosunek rodziców do dzieci, to nadrzędnym celem istnienia władzy rodzicielskiej jest dobro dziecka<sup>10</sup>.

Następnie uzasadnił przyjęcie przepisów art. 48 ust. 1 zd. drugiego i art. 72 ust. 3 Konstytucji RP<sup>11</sup> za adekwatne do oceny położenia prawnego opiekunów

<sup>5</sup> Licząc 16 stron, w zestawieniu z np. 63 stronami Stanowiska Sejmu.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46.

<sup>7</sup> „Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania”.

<sup>8</sup> „W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka”.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Wydaje się, że istota zarzutu skargi dotyczącego automatyzmu groźby i nałożenia sankcji pieniężnej, zdaje się lokować w dyspozycji innych przepisów konstytucyjnych niż wskazane w sentencji orzeczenia – nie jest to jednak przedmiotem niniejszej glosy.

wynikłego z uprzedniego zachowania dzieci tym, że normy te odnoszą się do sfery autonomii dziecka podobnie jak przepisy art. 598<sup>16</sup> § 1 w zw. z art. 598<sup>15</sup> § 1 k.p.c. Po czym wyprowadził tezę, że „wola każdego człowieka jest elementem jego życia osobistego, podlegającego ochronie prawnej, a w przypadku dzieci – w szczególności na poziomie międzynarodowym (zob. art. 12 Konwencji nowojorskiej; art. 3 oraz art. 6 lit. b i c Europejskiej Konwencji o wykonywaniu praw dzieci, sporządzonej w Strasburgu dnia 25 stycznia 1996 r., Dz.U. z 2000 r. nr 107, poz. 1128 – dalej: Konwencja strasburska), i objętego gwarancją dysponowania tym dobrem według własnego uznania w myśl art. 47 Konstytucji”<sup>12</sup>.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał mechanizm umożliwiający nałożenie sankcji finansowych na osobę sprawującą pieczę nad dzieckiem w przypadku, gdy niewykonanie obowiązku dotyczącego kontaktu nastąpiło wskutek uwzględnienia woli (zdania) dziecka, za niezgodny z przepisami art. 48 ust. 1 zd. drugiego i art. 72 ust. 3 Konstytucji RP. Podkreślając w dalszej części uzasadnienia, że zaskarżone przepisy nie zapewniają respektowania przez osobę sprawującą pieczę nad dzieckiem prawa dziecka do wyrażenia własnego zdania w sprawach dotyczących jego kontaktów z rodzicem zgodnie ze standardem konstytucyjnym<sup>13</sup>. Ostatecznie doszedł do wniosku, że zaskarżone przepisy obejmują sytuację, kiedy niewłaściwe wykonywanie lub niewykonanie kontaktów związane jest z zachowaniem dziecka, niewywołanym przez osobę sprawującą nad nim pieczę. Uznając, że „swoisty automatyzm groźby sankcji pieniężnej oraz nałożenia tych sankcji na rodzica (opiekuna)”<sup>14</sup> bez względu na okoliczności faktyczne przeczy funkcji, jaką miały spełniać zaskarżone przepisy<sup>15</sup>.

Zdaje się, że uzasadnienie orzeczenia nie oddaje należycie sposobu rozumowania Trybunału Konstytucyjnego, a na pewno istoty problemów, z którymi musiał się zmierzyć rozstrzygając wskazane powyżej zagadnienia<sup>16</sup>. W świetle sentencji orzeczenia i argumentacji Trybunału niekonstytucyjność zaskarżonych skargą konstytucyjną przepisów zdaje się sprowadzać do stwierdzenia,

<sup>12</sup> Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46.

<sup>13</sup> Ibidem. Dla kontrastu można wskazać, że TSUE przyjął, że wysłuchanie dziecka nie jest prawem absolutnym oraz, że państwo do którego dziecko zostało uprowadzone nie może się sprzeciwić powrotowi dziecka, z powodu naruszenie prawa dziecka do bycia wysłuchanym w państwie pochodzenia (wyrok TSUE z 22 grudnia 2010 r., C-491/10; zob. *Podręcznik prawa europejskiego dotyczącego praw dziecka*, Luksemburg 2019, s. 44).

<sup>14</sup> Zastrzeżenia autora budzi precyzja terminologiczna Trybunału Konstytucyjnego, nie jest to jednak przedmiotem glosy. W niniejszej glosie przyjęto, że pojęcie opiekuna ma ten sam zakres desygnatów, jak pojęcie „osoby, pod której pieczę dziecko się znajduje”.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Co prawda, nie można wykluczyć, że wskutek niedostatecznej analizy problemu konstytucyjnego, zaniechano koniecznego doprecyzowania treści rozstrzygnięcia.

że nie można karać osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje za to, iż wykonując swoje obowiązki wobec dziecka w zakresie zapoznania się i respektowania jego woli godzi się na niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez dziecko obowiązków w zakresie realizacji kontaktów z osobą do nich uprawnioną. Ze zbyt ogólnej sentencji rozstrzygnięcia wynika, że wola dziecka niewywołana przez osobę, pod której pieczę dziecko się znajduje, ale przez tę osobę uwzględniona – zawsze wyklucza nałożenie obowiązku zapłaty.

W ramach uwag wstępnych należy wskazać, że kontakty rodzica z dzieckiem początkowo były widziane jako prawo rodzica, z czasem dopiero zaczęto je postrzegać jako prawo rodzica i dziecka, aż obecnie widziane są jako przede wszystkim prawo dziecka. Aktualnie przypisuje się im nawet charakter quasi-zobowiązaniowy zwracając uwagę na to, że równocześnie występuje tu układ praw i obowiązków, tj. prawu dziecka odpowiada obowiązek rodzica, a prawu rodzica obowiązek dziecka<sup>17</sup>. Wskazuje się też, że interesy obu stron się pokrywają – rodzice realizują interes dziecka, zaspokajając jednocześnie własną potrzebę i wypełniając swój obowiązek<sup>18</sup>. Kształt tego stosunku ewoluuje wraz z czasem, po stronie rodziców najpierw jest bardziej obowiązkiem, aby następnie stać się po ich stronie w większym stopniu prawem, któremu odpowiada obowiązek dziecka<sup>19</sup>. W literaturze kontakty uznaje się również za prawo naturalne związane z osobą człowieka, które ustawodawca jedynie doprecyzował<sup>20</sup>.

Zauważono, że cechą charakterystyczną stosunków rodzinnych jest niemożność przymuszenia do zachowań mających swe źródło w uczuciach<sup>21</sup>. To jednak coraz częściej orzeczenie sądu stanowi substytut naturalnych relacji panujących w rodzinie, stanowiąc gwarancję dobra dziecka. Przyjmuje się, że powszechnym zjawiskiem jest chęć utrzymania kontaktu z rodzicami, wynikająca z potrzeby bliskości, którą chroni prawo<sup>22</sup>. Państwo ma zaś obowiązek podejmowania działań ukierunkowanych na umacnianie więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami<sup>23</sup>.

Przepis art. 113 § 1 KRO<sup>24</sup> obowiązujący w aktualnym brzmieniu od 13 czerwca 2009 r.<sup>25</sup> stanowi, że „rodzice oraz ich dziecko mają prawo i obowią-

<sup>17</sup> J. Zajączkowska-Burtowy, *Kontakty z dzieckiem. Prawa i obowiązki*, Warszawa 2020, s. 145.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 186.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 447.

<sup>20</sup> E. Holewińska-Łapińska, M. Domański, J. Słyk, *Orzecznictwo w sprawach wykonywania kontaktów z dziećmi*, Warszawa 2015, s. 1, za: T. Sokołowski, *Komentarz do art. 113, [w:] Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, Warszawa 2013, s. 796.

<sup>21</sup> K. Pałeczki, *Społeczne wyznaczniki skutecznego oddziaływania przy pomocy prawa na stosunki rodzinne*, Kraków 1977, s. 28.

<sup>22</sup> J. Zajączkowska-Burtowy, *Kontakty...*, s. 24, 245-246.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2005 r. K 16/04, OTK ZU 5A/2005, poz. 51.

zek utrzymywania ze sobą kontaktów”. Nowelizacja miała na celu zbliżenie regulacji krajowej<sup>26</sup> do art. 9 ust. 3 i art. 10 Konwencji o prawach dziecka<sup>27</sup>. Wskazuje się, że takie ujęcie wzmacnia pozycję rodzica uprawnionego do kontaktów i może sprzyjać podjęciu działań pozwalających na „przełamanie” negatywnego nastawienia dziecka do kontaktów<sup>28</sup>. Jakkolwiek nałożenie takiego obowiązku na dziecko, a przede wszystkim ewentualność wywierania na dziecku presji w celu realizacji kontaktów – budzi wątpliwości niektórych autorów<sup>29</sup>. To jednak pamiętać należy, że dziecko jest także podmiotem prawa, a przymus jest immanentnym elementem prawa<sup>30</sup>. Zagadnienie dopuszczalności użycia przymusu wobec dziecka jest niejednolicie traktowane w doktrynie, jak też w innych porządkach prawnych (np. Szwajcarski Sąd Federalny w przypadku egzekucji skierowanej przeciwko rodzicowi, nie wyklucza przełamania oporu dziecka)<sup>31</sup>.

Po pierwsze, należy podkreślić, że przepisy art. 598<sup>15</sup>–598<sup>21</sup> KPC zostały uchwalone w celu zwiększenia efektywności środków stosowanych dla wymuszenia respektowania orzeczeń o kontaktach z dziećmi<sup>32</sup> i cel wydawał się osiągnięty<sup>33</sup>. Wynikało to z niskiej skuteczności orzeczeń ustalających kontakty rodzica z dzieckiem<sup>34</sup>, co wiązało się z szeregiem spraw przegranych przez Polskę przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasbourgu (ETPCz),

24 Por. art. 113 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1359, z późn. zm. – dalej: KRO).

25 Art. 1 pkt 22 w zw. z art. 10 KRO.

26 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw – Druk Sejmowy (VI kadencja) nr 888*; <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/888.htm>.

27 Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991 nr 120, poz. 526).

28 E. Holewińska-Łapińska, M. Domański, J. Słyk, op. cit., s. 1; T. Sokołowski, W. Stojanowska, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 11: *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, Warszawa 2014, s. 747.

29 W. Stojanowska [w:] W. Stojanowska, M. Kosek, *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z dnia 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza. Wykładnia. Komentarz*, red. W. Stojanowska, Warszawa 2011, s. 267; T. Sokołowski, W. Stojanowska [w:] *System...*, s. 750.

30 Z. Muras, *Podstawy prawa*, Warszawa 2019, s. 5.

31 T. Justyński, *Prawo do kontaktów z dzieckiem w prawie polskim i obcym*, Warszawa 2011, s. 210.

32 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – Druk Sejmowy (VI kadencja) nr 3063*; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wydruk/3063>. *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – Druk Sejmowy (VI kadencja) nr 1856*; <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1856.htm>.

33 17 grudnia 2014 r. Komitet Ministrów Rady Europy uznał za wykonane 5 wyroków ETPCz zapadłych przeciwko Polsce w związku z naruszeniem art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. [dalej: Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności] z powodu braku odpowiednich i skutecznych działań na rzecz egzekwowania praw rodzica uprawnionego do kontaktów z dzieckiem – Uchwała nr CM/ResDH(2014)295.



z powodu braku odpowiednich i skutecznych działań na rzecz egzekwowania praw rodzica uprawnionego do kontaktów z dzieckiem, tj. naruszenia art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.<sup>35</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmuje, że wzajemne cieszenie się swoim towarzystwem przez rodzica i dziecko stanowi podstawowy element życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>36</sup>, jak też podkreśla, że w „tego rodzaju postępowaniach, adekwatność środka musi być oceniana przez pryzmat szybkości jego realizacji, a upływ czasu może mieć nieodwracalne skutki dla stosunków między dzieckiem a rodzicem, który wspólnie z nim nie zamieszkuje”<sup>37</sup>. Jednocześnie należy zasygnalizować, że ETPCz dopuszcza stosowanie kar wobec rodzica z którym mieszka dziecko<sup>38</sup>.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny pomija fakt, że przedmiotem rozstrzygnięcia jest postępowanie wdrażane w przypadku niewykonania lub niewłaściwego wykonania obowiązków wynikających z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem<sup>39</sup>. W przypadku rozstrzygnięcia zapadłego w drodze orzeczenia – zapada ono po przeprowadzeniu rozprawy, która ma służyć wyjaśnieniu istotnych okoliczności sprawy<sup>40</sup>. Ponadto sąd powinien wysłuchać dziecko, jeżeli jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości na to pozwalają, uwzględniając w miarę możliwości jego rozsądne życzenia<sup>41</sup>. Z kolei w przypadku ugody, jej istotą jest porozumienie się i dobrowolna zgoda na jej warunki osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje oraz osoby uprawnionej do kontaktów<sup>42</sup>, a ponadto podlega ona zatwierdzeniu przez sąd<sup>43</sup>. Wskazane tryby gwarantują, że rozstrzygnięcie o kontaktach z dzieckiem zostało poddane weryfikacji pod kątem zgodności z prawem, czyli także z dobrem dziecka.

Przepisy art. 598<sup>15</sup>-598<sup>21</sup> KPC regulują tylko fazę wykonawczą – badanie i uwzględnienie woli dziecka winno mieć miejsce przede wszystkim na etapie

34 Zob. np. E. Waszkiewicz, *Sprawozdanie z przebiegu X Kongresu Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce, Zakopane 30.09 – 3.10.2008 r.*, „Rodzina i Prawo” 2009, nr 11, s. 101; A. Bańkowska, *Interpelacja nr 12359 do ministra sprawiedliwości w sprawie pozbawienia ojców prawa do kontaktów z dziećmi 29 listopada 2012 r.*; <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1E6155AB>

35 Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284.

36 Wyrok ETPCz z 28 czerwca 2016 r. 28623/12 (Malec v. Polska).

37 Ibidem.

38 Wyrok ETPCz z 2 lutego 2010 r. 34568/08 (Joanna Maria Dąbrowska v. Polska).

39 Art. 598<sup>15</sup> § 1 KPC.

40 Zob. art. 579 KPC.

41 Art. 576 § 2 KPC.

42 Art. 183<sup>1</sup> § 1 KPC oraz art. 917 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U z 2022, poz. 1360 z późn. zm.; dalej: KC).

43 Art. 578<sup>1</sup> § 1 KPC.

ustalania kontaktów<sup>44</sup>. Choć nie można pominąć tego, że ze względu na ich umiejscowienie, postępowanie w sprawach dotyczących wykonywania kontaktów z dzieckiem nabrało charakteru postępowania nieprocesowego w sprawach opiekuńczych<sup>45</sup>. Przepis art. 113<sup>5</sup> KRO<sup>46</sup> stanowi, o zmianie rozstrzygnięcia w sprawie kontaktów, jeżeli wymaga tego dobro dziecka – postępowanie to jednak toczy się generalnie według przepisów ogólnych o postępowaniu opiekuńczym<sup>47</sup>. Skoro dobro dziecka wymaga zmiany rozstrzygnięcia o kontaktach, to założyć można, że dotychczasowa regulacja nie odpowiada dobru dziecka – a więc celowe jest już odmienne uregulowanie kontaktów z dzieckiem na czas trwania postępowania, co umożliwi przepis art. 755 § 1 pkt 4 KPC<sup>48</sup>. Jednocześnie każda osoba, pod której pieczę dziecko pozostaje, powinna kierować się w pierwszej kolejności dobrem dziecka i podejmować wszelkie działania konieczne dla zabezpieczenia interesu dziecka<sup>49</sup>, a więc także zainicjować niezwłocznie postępowanie w przedmiocie zmiany rozstrzygnięcia o kontaktach z dzieckiem, gdy wymaga tego jego dobro. Jeżeli utożsamić dobro dziecka z jego wolą realizowania lub nie kontaktu, osoba pod której pieczę dziecko pozostaje powinna zainicjować postępowanie w przedmiocie zmiany kontaktów już po pierwszej odmowie dziecka realizacji kontaktu. Nałożenie tej konstrukcji na sytuację, gdy wola dziecka jest zmienna, np. uzależniona od zaferowania mu określonych atrakcji lub innych profitów – ukazuje braki komentowanego rozstrzygnięcia. Nie można bowiem ująć w ramy konkretnego rozstrzygnięcia ustalenia, że dziecko według niedającej się przewidzieć chronologii chce lub nie realizować kontakty.

Po trzecie, najistotniejszym brakiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest to, że nie daje podstaw do oceny woli dziecka. Odwołując się do woli dziecka jako elementu życia osobistego podlegającego ochronie prawnej, nie wspomina o granicach, w jakich prawa i wolności konstytucyjne mogą być re-alizowane. Granice te zaś wyznacza m.in. przepis art. 31 ust. 2 Konstytucji RP stanowiąc, że „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”, czyli

44 Zob. Wyrok ETPCz z 23 września 1994 r. 19823/92 (Hokkanen v. Finlandia), pkt 61 – „dziecko było wystarczająco dojrzałe, aby można było uwzględnić jego opinie, a zatem nie można było przyznać prawa do kontaktów z dzieckiem wbrew jego woli”.

45 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – Druk Sejmowy (VI kadencja) nr 3063*; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3063>

46 KRO.

47 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – Druk Sejmowy (VI kadencja) nr 3063*; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3063>

48 Włącznie z zakazaniem rodzicowi niepozbawionemu władzy rodzicielskiej osobistej styczności z dzieckiem (Uchwała SN z 8 marca 2006 r., III CZP 98/05, OSNC nr 120/2006, poz. 158).

49 Zob. art. 95 § 3, art. 96 § 1, art. 106, art. 112<sup>3</sup> § 1 KRO.

*a contrario* nie ma zakazu zmuszania do zachowań nakazanych przez prawo<sup>50</sup>. Jak już wskazano, kontakty z rodzicami są również obowiązkiem dziecka.

Trybunał Konstytucyjny absolutyzuje<sup>51</sup> wolę dziecka i całkowicie utożsamia jej respektowanie z działaniem zgodnym z dobrem dziecka, przemilczając zakreśloną przez ustrojodawcę granicę i ograniczenia w respektowaniu stanowiska dziecka („w miarę możliwości”)<sup>52</sup>. Przede wszystkim jest to efektem zaniechania<sup>53</sup> refleksji nad faktem, iż dzieckiem jest się od chwili urodzenia, aż do osiągnięcia wieku 18 lat<sup>54</sup>, co do zasady<sup>55</sup>. W tym czasie dziecko przechodzi przez kolejne etapy rozwoju, od stanu braku jakiegokolwiek faktycznej zdolności rozumienia swojej sytuacji i decydowania o sobie, aż do osiągnięcia pełnoletniości i pełni praw cywilnych.

Tak abstrakcyjnie ujęte znaczenie woli dziecka może zostać odczytane też, jako istotne osłabianie instytucji władzy rodzicielskiej, wiążącej się z nałożeniem na dziecko obowiązku posłuszeństwa oraz wysłuchania opinii i zaleceń rodziców formułowanych dla jego dobra<sup>56</sup>. Jak się przyjmuje, dziecko ze względu na swą niedojrzałość musi podlegać kierownictwu<sup>57</sup>. Tytułem przykładu:

- 1) w Konwencji w sprawie kontaktów z dziećmi literalnie ustanowiono, że dziecko ma m.in. prawo wyrażania swoich opinii:
  - a) jednak prawo to przysługuje tylko temu dziecku, które jest „uważane przez prawo wewnętrzne za posiadające dostateczne rozeznanie”;
  - b) za wyjątkiem sytuacji, gdy byłoby to oczywiście sprzeczne z dobrem dziecka<sup>58</sup>.
- 2) ETPCz „przyznaje, że w odniesieniu do bardzo młodych dzieci to przede wszystkim sądy, w świetle dostępnych im dowodów, dokonują obiek-

<sup>50</sup> Przymus jest jednym z elementów definicji pojęcia prawa według niektórych jego definicji, zob. Z. Muras, op. cit. s. 5.

<sup>51</sup> Ibidem: „wola każdego człowieka jest elementem jego życia osobistego (...) objętego gwarancją dysponowania tym dobrem według własnego uznania w myśl art. 47 Konstytucji” i nie wskazuje, aby korzystanie z tej wolności miało jakiegokolwiek granice.

<sup>52</sup> ETPCz przyjmuje, że „Interes dziecka może mieć pierwszeństwo przed interesem rodzica. Z tego powodu rodzic nie może żądać podjęcia kroków, które mogłyby być szkodliwe dla zdrowia i rozwoju dziecka” – wyrok z 3 lipca 2000 r. 25735/94 (Elsholz v. Niemcom).

<sup>53</sup> W uzasadnieniu komentowanego orzeczenia aż 8 razy przywołana została treść zastrzeżenia z art. 72 ust. 3 in fine Konstytucji RP o uwzględnieniu zdania dziecka „w miarę możliwości” – to jednak, ani razu nie staje się ona przedmiotem analizy.

<sup>54</sup> Art. 10 § 1 KC.

<sup>55</sup> Art. 10 § 2 KC.

<sup>56</sup> Art. 95 § 3 KC.

<sup>57</sup> J. Zajączkowska-Burtowy, *Kontakty...*, s. 252.

<sup>58</sup> Art. 6 Konwencji o prawach dziecka. W Wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom wskazano, że „Zasada uczestnictwa, zgodnie z którą dzieci mają prawo do wyrażania swoich opinii i poglądów we wszystkich dotyczących ich sprawach (...) nie oznacza to, że opinia dziecka ma zawsze wiążący charakter, zgodnie z treścią

tywnej oceny, czy kontakty dziecka z rodzicem powinny być popierane i utrzymywane, czy też nie. Jednakże, wraz z upływem czasu, w miarę dojrzewania dzieci i kształtowania się u nich zdolności formułowania swoich własnych opinii na temat kontaktów z rodzicami, sądy powinny przywiązywać należytą wagę również do poglądów i odczuć dzieci oraz do ich prawa do poszanowania dla ich życia osobistego<sup>59</sup>;

- 3) zgodnie z art. 13 akapitem drugim Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzona w Hadze dnia 25 października 1980 r.<sup>60</sup> „Władza sądowa lub administracyjna może również odmówić zarządzenia powrotu dziecka, jeżeli stwierdzi, że dziecko sprzeciwia się powrotowi oraz że osiągnęło ono wiek i stopień dojrzałości, przy którym właściwe jest uwzględnienie jego opinii”<sup>61</sup>;
- 4) ustawodawca krajowy przewiduje:
  - a) wysłuchanie dziecka w sprawach go dotyczących nie zawsze, lecz wtedy gdy „jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości na to pozwala”;
  - b) uwzględnienie jego woli, ale jedynie w zakresie „rozsądnych życzeń” i tylko „w miarę możliwości”<sup>62</sup>.

Skoro nie można nałożyć sankcji na rodzica za brak oddziaływania na dziecko w celu wykonania kontaktu z uwagi na uszanowanie woli tego dziecka, niezależnie od wieku i stopnia rozwoju tego dziecka, to rodzi to:

- co najmniej domniemanie, że również w innych sprawach dotyczących dziecka rodzic nie może wpływać na dziecko i narzucać mu określonego zachowania, lecz powinien uszanować jego wolę;
- co najmniej potrzebę rozważenia, czy również w innych sytuacjach zachowania się dziecka naruszającego określone prawa innych osób – osoba sprawująca pieczę nad dzieckiem jest zwolniona z odpowiedzialności<sup>63</sup>.

W przypadku kontaktów przyjmuje się domniemanie zgodności utrzymywania kontaktów z rodzicami z dobrem dziecka<sup>64</sup> oraz niezbędnosc prawidłowo-

---

wytucznych opinie dziecka muszȳ być powaŹnie brane pod uwagȳ i traktowane z naleŹyтым szacunkiem, odpowiednio do wieku i dojrzałości dziecka” (Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwosci przyjaznego dzieciom przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 listopada 2010 r. wraz z uzasadnieniem).

<sup>59</sup> Wyrok ETPCz z 25 stycznia 2011 r. 18830/07 (Kazimierz Płaza v. Polsce), pkt 71.

<sup>60</sup> Dz.U. 1995 nr 108, poz. 528.

<sup>61</sup> Dobro dziecka powinno być rozpatrywane według kryteriów obiektywnych (Postanowienie SN z 14 stycznia 2021 r. I CSKP 35/21).

<sup>62</sup> Art. 576 § 2 KC, por. art. 216<sup>1</sup> § 2 KC oraz art. 95 § 4 oraz art. 113<sup>1</sup> § 1 KRO.

<sup>63</sup> Np. art. 426 w zw. z art. 428 KC.

wych kontaktów z obojgiem rodziców dla zapewnienia optymalnych warunków do rozwoju psychospołecznego dziecka. Nie wyklucza się przy tym, że może być zgodne z dobrem dziecka przymuszenie małoletniego do spotkań w pierwszej ich fazie<sup>65</sup>.

Zauważyć jednak należy, że prezentowane jest także stanowisko odmienne widzące zagrożenie dobra dziecka w przypadku wywierania na nie presji. Ponadto wskazuje się, że wola dziecka nie może być sprzeczna z jego dobrem, a zagrożenie dobra dziecka powodują przede wszystkim rodzice walcząc o nie<sup>66</sup>.

Po czwarte, Trybunał stwierdzając fakt, iż dzieci realizują swoje prawa pod kontrolą dorosłych. Jednocześnie uznaje za niedopuszczalny mechanizm sankcji finansowych stosowanych wobec osoby sprawującej pieczę nad dzieckiem w przypadku, gdy niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku wynika z uwzględnienia woli dziecka. Uzasadniając to wynikającymi z przywołanych wzorców kontroli, obowiązkami zapoznania się z opinią dziecka w jego własnych sprawach oraz uszanowaniem stanowiska dziecka w miarę możliwości i z uwzględnieniem stopnia jego dojrzałości. Następnie jednak zmienia rozkład akcentów wskazując, że zaskarżone przepisy nie zapewniają respektowania przez osobę, pod której pieczę dziecko pozostaje prawa dziecka do wyrażenia swojego zdania w zakresie kontaktów zgodnie ze standardem konstytucyjnym. Jak też podkreśla obowiązek sądu opiekuńczego wysłuchania dziecka, jeżeli jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości na to pozwalają oraz uwzględnienia jego rozsądnych życzeń.

Wskazana argumentacja Trybunału Konstytucyjnego jest niespójna ze sposobem określenia zakresu niezgodności kwestionowanych regulacji z przepisami Konstytucji skoro bowiem Trybunał dostrzega, że:

- dziecko realizuje swoje prawa pod kontrolą dorosłych;
- stanowisko dziecka należy uszanować w miarę możliwości i z uwzględnieniem stopnia jego dojrzałości<sup>67</sup>.

To nie uzasadnia tezy, że w każdym wypadku niewykonania lub nienależytego wykonania kontaktu, z powodu zachowania dziecka niewywołanego przez osobę, pod której pieczę dziecko się znajduje – brak podstaw do zagrożenia zapłatą i nałożenia obowiązku zapłaty zgodnie z zaskarżonymi przepisami, bowiem:

- osoba, pod której opieką dziecko się znajduje, jest jednocześnie zobowiązana do kontroli, w jaki sposób dziecko wykonuje swoje prawa;

<sup>64</sup> J. Zajączkowska-Burtowy, *Kontakty...*, s. 262, 446; E. Holewińska-Łapińska, M. Domański, J. Słyk, op. cit., s. 1.

<sup>65</sup> J. Zajączkowska-Burtowy, *Komentarz do art. 113*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2021, pkt 16.

<sup>66</sup> T. Sokołowski, W. Stojanowska [w:] *System...*, s. 747.

<sup>67</sup> Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46.

- wola dziecka ma zostać uwzględniona w miarę możliwości, tj. w granicach swobody wyznaczonej m.in. przepisami prawa – czyli brak podstaw do przyjęcia, że wola dziecka zawsze np. przełamuje obowiązek realizacji kontaktów wynikający z art. 113 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>68</sup>.

Generalnie umożliwienie należytego wykonania orzeczenia o kontaktach z dzieckiem, łącznie z zastosowaniem środków przymusu jest traktowane jako powinność państwa<sup>69</sup>. W przypadku stwierdzenia, że brak kontaktów zagraża dobru dziecka dopuszcza się zobowiązanie rodziców do nawiązania kontaktów z dzieckiem<sup>70</sup>. Jednocześnie ETPCz nie zaleca, ale i nie wyklucza zastosowania środków przymusu przeciwko dzieciom<sup>71</sup>. Niektórzy autorzy wskazują, że w polskim porządku prawnym użycie przymusu bezpośredniego wobec dziecka, co najmniej teoretycznie, jest dopuszczalne<sup>72</sup>. Wskazuje się też, że w interesie dziecka nie leży zmuszanie go do kontaktów z rodzicami, ale wtedy gdy zdanie takie wyraża wielokrotnie i po psychologicznym przygotowaniu jego, jak i rodziców<sup>73</sup>.

Przyjmuje się, że w przypadku naruszenia przez dziecko obowiązku utrzymywania kontaktów, sąd może podjąć oddziaływanie w celu „przełamania” u dziecka negatywnego nastawienia, w tym przez uruchomienie działań terapeutycznych<sup>74</sup>. Kontakty powinny być realizowane nawet wówczas, gdy dziecko nie ma na nie ochoty, ale brak podstaw do przyjęcia, że naruszają jego dobro<sup>75</sup>. Przyjmuje się, że przy dzieciach młodszych to na rodzicu sprawującym pieczę powinien ciążyć obowiązek przełamania oporu dziecka przez stosowanie odpowiednich środków wychowawczych<sup>76</sup>. Jednak oczywiste jest również, że ocena znaczenia odmowy dziecka wymaga wnikliwego rozważenia okoliczności konkretnego przypadku<sup>77</sup>.

<sup>68</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1359, z późn. zm.

<sup>69</sup> E. Holewińska-Łapińska, M. Domański, J. Słyk, op. cit., s. 3.

<sup>70</sup> J. Gajda [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 487.

<sup>71</sup> „Środki przymusu wobec dzieci nie są pożądane w tej delikatnej dziedzinie (patrz Maire przeciwko Portugalii, nr 48206/99, § 76, ECHR 2003 VII oraz Ignaccolo-Zenide przeciwko Rumunii, nr 31679/96, § 106, ECHR 2000 I), lub mogą być nawet wykluczone przez najlepszy interes dziecka (Raw i in. przeciwko Francji, nr 10131/11, § 80, 7 marca 2013)” – Wyrok ETPCz z 28 czerwca 2016 r. 28623/12 (Malec v. Polska).

<sup>72</sup> T. Justyński, op. cit., s. 210.

<sup>73</sup> H. Ciepła, *Nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 71.

<sup>74</sup> T. Trybulska-Skoczelas [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, pod red. J. Wierciński, Warszawa 2014, s. 766. Tak też E. Holewińska-Łapińska, M. Domański, J. Słyk, op. cit., s. 1 oraz T. Justyński, op. cit., s. 134-135.

<sup>75</sup> T. Trybulska-Skoczelas, op. cit., s. 766.

<sup>76</sup> D. Wybrańczyk, *Sytuacja prawna małoletniego dziecka rozwodzących się rodziców*, Warszawa 2022, s. 227-228.



W piśmiennictwie zagranicznym niemal powszechną aprobatą cieszy się pogląd, że przy młodszych dzieciach (mniej więcej do 12 lat) na rodzicu sprawującym opiekę ciąży bezwzględny obowiązek przełamania oporu poprzez stosowanie odpowiednich środków wychowawczych. Wola młodszych dzieci na ogół nie odgrywa decydującej roli przy regulowaniu prawa do kontaktów, jednak sąd nie powinien pominąć wyjaśnienia przyczyn odmowy. Ocena taka pozwoli zweryfikować z jednej strony, prawidłowość wykonywania władzy rodzicielskiej przez rodzica na co dzień opiekującego się dzieckiem, a z drugiej, może ocenić poprawność zachowań rodzica uprawnionego do kontaktów<sup>78</sup>.

W przypadku dzieci starszych (powyżej 12 lat), przypisuje się im wyższą zdolność do kształtowania własnych, suwerennych ocen, a w efekcie do podejmowania samodzielnych decyzji urzeczywistniających ich prawo do samostanowienia. Wobec czego sąd rodzinny ma obowiązek nie tylko wyjaśnienia przyczyn odmowy, ale też uwzględnienia ich przy kształtowaniu rozstrzygnięcia<sup>79</sup>. Konieczne jest ustalenie, czy chodzi o okoliczności obiektywnie usprawiedliwiające odmowę, a przy tym oparte na rzeczywistych doświadczeniach dziecka. Wolę dziecka należy uwzględnić, o ile ta nie będzie sprzeczna z jego dobrem. Również jednak w przypadku dzieci starszych ich wola nie ma znaczenia decydującego. Kontakt z rodzicem zwykle służy dobru dziecka, dlatego powszechne jest przekonanie, że co do zasady, należy go ustanowić także wbrew woli dziecka (np. nawet silny sprzeciw dziecka, ale oparty jedynie na zerwanych od dłuższego czasu kontaktach – nie jest uzasadniony)<sup>80</sup>.

Nie można pomijać problemu syndromu alienacji rodzicielskiej (PAS; Syndrom Gardnera)<sup>81</sup>. Jedną z jego cech jest to, że w przypadku konfliktu rodziców, dziecko solidaryzując się z rodzicem, pod którego pieczęcią stale pozostaje internalizując niechęć, czy nawet wrogość do drugiego z rodziców. Syndrom jest definiowany, jako zaburzenie emocjonalne polegające na nieuzasadnionym, bezkompromisowym przywiązaniu do jednego – dobrego i kochanego z rodziców i tak samo nieuzasadnionym, bezkompromisowym i wrogim odrzuceniu drugiego – złego i zniechęconego – z którym dziecko już nie zamieszkuje<sup>82</sup>. Co szczególnie istotne w kontekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, przy PAS występuje także fenomen własnego zdania – dziecko z tym syndro-

77 D. Wybrańczyk, op.cit., s. 228; T. Justyński, op. cit., 206.

78 Ibidem, s. 206.

79 Ibidem, s. 206.

80 T. Justyński, op. cit., s. 206 i tam powołana literatura zagraniczna.

81 Jakkolwiek odwoływanie się sądów rodzinnych do syndromu alienacji rodzicielskiej w orzecznictwie budzi określone zastrzeżenia, zob. *Ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Rzecznika Praw Dziecka dotycząca syndromu Gardnera jako wyodrębnionej jednostki chorobowej oraz jego przydatności w orzecznictwie sądów rodzinnych*, sporządzona przez I. Namysłowską, J. Heitzmana, A. Siewierską; <https://petycja.eu/371/zespol-alienacji-rodzicielskiej>

82 T. Justyński, op. cit., s. 211-212.



mem już w wieku trzech, czterech lat wie, że wszystko co mówią, jest ich własnym zdaniem i ustawicznie to podkreśla<sup>83</sup>. Dzieci nie potrafią sobie poradzić ze sprzecznymi sygnałami, które otrzymują – werbalne deklaracje typu „pójdź ze swoim ojcem” pozostają w ewidentnej sprzeczności z niewerbalnym posłaniem: „jeśli mnie kochasz zostań ze mną”. Ten drugi, ukryty komunikat jest w pełni czytelnie przekazywany mimiką, gestykulacją, ruchami całego ciała, nastrojem, tempem mówienia, tonacją głosu itd.<sup>84</sup>, a co najważniejsze „Tego rodzaju sygnały są nie tylko bardzo skuteczne, ale też, co szczególnie utrudnia postępowanie w sprawach rodzinnych, trudno wykazać, że w ogóle miały miejsce”<sup>85</sup>.

Nie budzi wątpliwości, że do obowiązków osoby, pod której stałą pieczę dziecko pozostaje psychiczne przygotowanie małoletniego do kontaktów, czyli takie, w efekcie którego dziecko będzie gotowe i chętne na spotkanie<sup>86</sup>. W piśmiennictwie i judykaturze obcej uważa się, że przymusowa egzekucja skierowana przeciwko rodzicowi sprawującemu władzę rodzicielską byłaby niedopuszczalna wówczas, gdy podejmował on wszelkie starania, których można było od niego oczekiwać, a mimo to dziecko nie chciało kontaktów, np. w Niemczech ten brak podjęcia wystarczających działań objęty jest wzruszalnym domniemaniem<sup>87</sup>.

Poza powyższym należy wskazać na istotne wątpliwości co do dopuszczalności rozpoznania skargi w zakresie, w jakim miało to miejsce i podzielić zdanie odrębne sędziego M. Warcińskiego. Zestawiając art. 79 ust. 1 Konstytucji RP („Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone...”) z wniesioną w sprawie skargą konstytucyjną, zauważyć należy, że kwestionowane rozstrzygnięcia sądów powszechnych były adresowane wyłącznie do matki, a Trybunał Konstytucyjny w ramach obu wzorców kontroli stwierdził naruszenie praw córki<sup>88</sup>.

Podsumowując można zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie zakwestionowania możliwego do odczytania ze wskazanych przepisów automatyzmu orzeczenia o nakazaniu zapłaty, bez rozważenia przyczyn nieodbycia się lub nienależytego wykonania kontaktu. Jednocześnie jak już wyżej wykazano, błędny jest również swoisty automatyzm rozumowania Trybunału. Decydując się na rozstrzygnięcie zakresowe jako ustawodawca negatywny, Trybunał winien był rozważyć skutki wykreowanej orzeczeniem normy prawnej

<sup>83</sup> Ibidem, s. 214.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 214 i tam powołana literatura.

<sup>86</sup> J. Zajączkowska-Burtowy, *Komentarz do art. 113...*, pkt 19.

<sup>87</sup> T. Justyński, op. cit., s. 219 i tam powołana literatura.

<sup>88</sup> Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46. Por. Stanowisko Sejmu..., s. 11-14, 28-29.

kładącej nacisk na to, że rodzic nie powinien odpowiadać za uwzględnienie woli dziecka, powodujące nieodbycie się lub nienależytą realizację kontaktu, o ile takiego zachowania dziecka sam nie wywołał.

Orzeczenie tej treści w pewien sposób by się broniło, gdyby Trybunał dochodząc do takich samych wniosków, dostrzegł wskazane niuanse i skutki orzeczenia – skutkiem czego stwierdził niekonstytucyjność wskazanych przepisów odraczając utratę mocy przez wskazane przepisy (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP). Czym dałby ustawodawcy czas na wypracowanie regulacji zgodnej ze standardem konstytucyjnym i aktami prawa międzynarodowego. Ewentualnie widząc podstawy do orzeczenia zakresowego, należycie sprecyzowałyby sentencję orzeczenia, aby odpowiednio dokładnie oddawała ustalenia co do zakresu, w jakim badane normy uznałyby za niezgodne z Konstytucją RP.

## Bibliografia

### Akty prawne

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284).

Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzona w Hadze dnia 25 października 1980 r. (Dz.U. 1995 nr 108, poz. 528).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1359, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, z późn. zm.).

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

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2008 nr 220, poz. 1431, z późn. zm.).

### Orzecznictwo i jego pochodne

Postanowienie SN z 14 stycznia 2021 r. I CSKP 35/21.

Uchwała nr CM/ResDH/2014)295.

Uchwała SN z 8 marca 2006 r., III CZP 98/05, OSNC Nr 120/2006, poz. 158.

Wyrok ETPCz z 23 września 1994 r. 19823/92 (Hokkanen v. Finlandia).

Wyrok ETPCz z 3 lipca 2000 r. 25735/94 (Elsholz v. Niemcom).

Wyrok ETPCz z 2 lutego 2010 r. 34568/08 (Joanna Maria Dąbrowska v. Polska).

Wyrok ETPCz z 25 stycznia 2011 r. 18830/07 (Kazimierz Płaza v. Polsce).

Wyrok ETPCz z 28 czerwca 2016 r. 28623/12 (Malec v. Polska).

Wyrok TK z 18 maja 2005 r., K 16/04, OTK ZU 5A/2005, poz. 51.

Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46.

Wyrok TSUE z 22 grudnia 2010 r., C-491/10.

### Opracowania

Ciepla H., *Nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z komentarzem*, Warszawa 2010.

Dębska H., *Trybunał Konstytucyjny w poszukiwaniu legitymizacji. Szkic z socjologii prawa*, „Studia Prawnicze” 2015.

Holewińska-Łapińska E., Domański M., Słyk J., *Orzecznictwo w sprawach wykonywania kontaktów z dziećmi*, Warszawa 2015.

Justyński T., *Prawo do kontaktów z dzieckiem w prawie polskim i obcym*, Warszawa 2011.

*Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. J. Wierciński, Warszawa 2014.

*Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020.

*Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2021.

*Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy. Komentarz*, red. H. Dolecki, T. Sokołowski, Warszawa 2013.

Muras Z., *Podstawy prawa*, Warszawa 2019.

Pałecki K., *Społeczne wyznaczniki skutecznego oddziaływania przy pomocy prawa na stosunki rodzinne*, Kraków 1977.

*Podręcznik prawa europejskiego dotyczącego praw dziecka*, Luksemburg 2019.

Stojanowska W., Kosek M., *Nowelizacja prawa rodzinnego na podstawie ustaw z dnia 6 listopada 2008 r. i 10 czerwca 2010 r. Analiza. Wykładnia. Komentarz*, red. W. Stojanowska, Warszawa 2011.

*System Prawa Prywatnego*, t. 11: *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, Warszawa 2014.

Trybulska-Skoczelaś T., [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, pod red. J. Wierciński, Warszawa 2014.

Waszkiewicz E., *Sprawozdanie z przebiegu X Kongresu Stowarzyszenia Sędziów Rodziny w Polsce*, Zakopane 30.09-3.10.2008 r., „Rodzina i Prawo” 2009, nr 11.

*Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2010.

Wybrańczyk D., *Sytuacja prawna małoletniego dziecka rozwodzających się rodziców*, Warszawa 2022.

Zajączkowska-Burtowy J., *Kontakty z dzieckiem. Prawa i obowiązki*, Warszawa 2020.

Zajączkowska-Burtowy J., *Komentarz do art. 113*, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2021.

### Źródła internetowe

- Bańkowska A., *Interpelacja nr 12359 do ministra sprawiedliwości w sprawie pozbawienia ojców prawa do kontaktów z dziećmi 29 listopada 2012 r.*; <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1E6155AB>.
- Namysłowska I., Heitzman J., Siewierska A., *Ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Rzecznika Praw Dziecka dotycząca syndromu Gardnera jako wyodrębnionej jednostki chorobowej oraz jego przydatności w orzecznictwie sądów rodzinnych*; <https://petycja.eu/371/zespol-alienacji-rodzicielskiej>
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw – Druk Sejmowy (VI kadencja) nr 888*, <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/888.htm>.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – Druk Sejmowy (VI kadencja) nr 3063*; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdrunku/3063>
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – Druk Sejmowy (VI kadencja) nr 1856*; <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1856.htm>
- Witek E., *Pismo znak BAS-WAK-199/20*, [http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko\\_SK\\_3\\_20/\\$file/Stanowisko\\_SK\\_3\\_20.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_SK_3_20/$file/Stanowisko_SK_3_20.pdf)
- Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 listopada 2010 r. wraz z uzasadnieniem*, Council of Europe/European Union 2012, [https://fdds.pl/\\_Resources/Persistent/4/f/c/e/4fce07bc79f3ae6a1c0d3eb93b579f8f45a2fcf0/Wytyczne-Komitetu-Ministro%CC%81w-Rady-Europy-dot.-wymiaru-sprawiedliwos%CC%81ci-przyjaznego-dla-dzieci.pdf](https://fdds.pl/_Resources/Persistent/4/f/c/e/4fce07bc79f3ae6a1c0d3eb93b579f8f45a2fcf0/Wytyczne-Komitetu-Ministro%CC%81w-Rady-Europy-dot.-wymiaru-sprawiedliwos%CC%81ci-przyjaznego-dla-dzieci.pdf)

### STRESZCZENIE

#### **Wola dziecka ponad ustawą? Głosa krytyczna do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 3/20**

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 2022 r. o sygn. akt SK 3/20 stwierdził zakresowo niekonstytucyjność przepisów przewidujących nakazanie zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej osobie, pod której pieczęą pozostaje dziecko niewykonyjące lub niewłaściwie wykonyjące kontakt. Z sentencji zdaje się wynikać, że niedojście kontaktu do skutku lub tylko jego częściowa realizacja nie dają podstaw do ukarania osoby, pod której pieczęą dziecko się znajduje, jeżeli zachowanie dziecka nie zostało spowodowane przez tę osobę. Nie wskazano, aby ocenie mogło podlegać zaniechanie przez osobę, pod której pieczęą dziecko się znajduje przygotowania psychicznego dziecka do kontaktu, czy nawet podjęcie określonych środków wychowawczych, skoro dziecko z zasady pozostaje pod władzą rodzicielską, w ramach której rodzicowi przysługuje możliwość podejmowania określonych oddziaływań.

W takim ujęciu wola dziecka zdaje się czynnikiem samodzielnym, a jej przejawy za niepodlegające ocenie pod kątem zasadności i prawidłowości, czy też ograniczeniu w zakresie koniecznym dla ochrony istoty praw i wolności przysługujących innym osobom. W tym spojrzeniu dojrzeć można automatyzm stwierdzenia, że sprzeczne z dobrem dziecka jest wszystko, czego dziecko nie chce. W literaturze krajowej i zagranicznej nie budzi wątpliwości, że należy zapoznać się z wolą dziecka, ale nigdy nie ma ona sama w sobie znaczenia rozstrzygającego, jak też nie utożsamia się tego co zgodne z wolą dziecka ze zgodnym z jego dobrem. Nie budzi także wątpliwości zasadność stosowania określonych oddziaływań na dziecko, aby nakłonić je do kontaktów, które co do zasady, uznaje się za zgodne z dobrem dziecka. Orzeczenie pomija również fakt, że kontakty są prawem nie tylko dziecka, ale również rodzica z nim stale nieprzebywającego, gwarantowanego aktami prawa międzynarodowego. Przedmiotowe przepisy zostały uchwalone właśnie w odpowiedzi na przegrane przez Rzeczypospolitą sprawy o niezapewnienie odpowiednich środków do spowodowania realizacji kontaktów z dzieckiem przez osoby do nich uprawnione – Trybunał ten aspekt jednak przemilczał. Końcowo należy wskazać, że orzeczenie nakłada na sądy orzekające w postępowaniu „wykonawczym” badania przyczyn braku realizacji kontaktu. Co prawdopodobnie przełoży się negatywnie na szybkość i skuteczność postępowań mających wymusić prawidłową realizację kontaktu. Skutkiem czego będzie faktycznie naruszenie dobra wielu dzieci i ich rodziców oraz ponowny wzrost liczby spraw przegranych przez Rzeczypospolitą przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasbourgu.

#### SUMMARY

##### **The Child's Will Above the Law? A Critical Commentary on the Judgment of the Constitutional Tribunal of June 22nd, 2022, ref. no. SK 3/20**

The Constitutional Court in its judgment of 22 June 2022, ref. No. SK 3/20 declared the limited unconstitutionality of the provisions providing ordering for payment of a specified sum of money to the person under whose custody was a child non-performing or incorrectly performing contact. The sentence seems to imply that failure to make contact or only its partial implementation and it is not a justified reason for punishing the person under whose custody the child was if the child's behavior was not caused by that person. It was not indicated that the assessment could be subject to the abandonment by the person under whose custody the child was, or even taking certain educational measures, since the child, as a rule, remains under parental authority, under which the parent is entitled to undertake certain actions. In this approach, the child's will seems to be an independent factor, and its manifestations are not subject to assessment in terms of legitimacy and correctness, or limitation to the extent necessary to protect the essence of the rights and freedoms of other people. In this view, one can see the automaticity of the statement that everything that the child does not want is contrary to the good of the child. In the

domestic and foreign literature, there is no doubt that the will of the child should be known, but it is never decisive in itself, and what is in accordance with the child's will, is not identified with the best interests of the child. There is also no doubt about the legitimacy of using certain influences on the child to persuade them to contact, which, as a rule, is considered to be in the best interest of the child. The decision also ignores the fact that contact is the right not only of the child, but also of the parent who does not stay with him permanently, which is guaranteed by acts of international law. The provisions in question were enacted in response to cases lost by the Republic of Poland for failure to provide appropriate measures to cause contacts with the child of persons entitled to them – the Court, however, remained silent about this aspect. Finally, it should be pointed out that the decision imposes on the courts adjudicating in the “executive” proceedings to give reasons for the lack of contact. It will have a very negative impact on the speed and effectiveness of actions aimed at forcing the correct implementation of the contact. As a result, the welfare of many children will actually be violated and the number of cases lost by the Republic of Poland before the European Court of Human Rights in Strasbourg will increase.

**IV**

**ARTYKUŁY RECENZYJNE**

**IV  
REVIEW ARTICLES**





**Krzysztof Marek Kiełpiński**

Stowarzyszenie Kanonistów Polskich  
(Association of Polish Canonists, Poland)  
e-mail: k.kielpinski28@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8168-2514

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.27

**Recenzja: Aleksandra Kustra-Rogatka, Iwona Wróblewska, Wojciech Wołoch, *Osobliwy Sąd. Idea sądownictwa konstytucyjnego w kontekstach rządów prawa, demokracji i praw jednostki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2021, ss. 242.**

**ABSTRAKT**

Sądownictwo konstytucyjne stanowi przedmiot sporów w obszarze nauk prawnych, głównie na poziomie filozofii prawa i teorii prawa. W związku z tym została poddana recenzji monografia, która porusza obecnie interesującą tematykę w obszarze zasad konstytucjonalizmu. Autorzy w poszczególnych rozdziałach udzielają odpowiedzi na wiele pytań z zakresu sądownictwa konstytucyjnego. Z wieloma zasygnalizowanymi problemami można spotkać się w życiu społecznym, politycznym i naukowym. Celem opublikowanej recenzji jest zaprezentowanie myśli autorów, którzy za pomocą analizy, rekonstrukcji i krytycznej refleksji połączyli sądownictwo konstytucyjne z trzema ideami: rządów prawa, demokracji i praw jednostki. Warto podkreślić, że przywołane trzy idee nie tworzą harmonijnej triady, ani apriorycznej rzeczywistości. Stworzenie tego typu monografii było możliwe dzięki wykorzystaniu różnych metod badawczych: dogmatycznoprawnej, filozoficznej, historycznej, filologicznej. Osobliwość sądu (*judicial review*) nie stanowi punktu odniesienia, do tego, aby stworzyć grupy zwolenników oraz przeciwników sądownictwa konstytucyjnego. Zbadanie wszechstronnej idei sądownictwa konstytucyjnego tworzy nowy katalog argumentów do wykorzystywania m.in. w rozwoju badań naukowych, prowadzenia debaty publicznej oraz szeroko pojętej edukacji społeczeństwa.

**Review: Aleksandra Kustra-Rogatka, Iwona Wróblewska, Wojciech Wołoch, *Osobliwy Sąd. Idea sądownictwa konstytucyjnego w kontekstach rządów prawa, demokracji i praw jednostki* [The *Peculiar Court. The Idea of Constitutional Justice in the Contexts of the Rule of Law, Democracy and Individual Rights*], Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2021, 242 pages**

#### ABSTRACT

Constitutional judicature is a subject of dispute in the field of legal science, mainly at the level of philosophy of law and legal theory. In this connection, a book has been reviewed which deals with an interesting topic. In the individual chapters of the book, the authors provide answers to many questions, in the field of constitutional justice. Many of the problems indicated by the authors can be encountered in social, political and scientific life. The aim of the published review is to present the thoughts of the authors who, by means of analysis, reconstruction and critical reflection, have linked constitutional justice to three ideas: the rule of law, democracy and individual rights. It is worth emphasizing that the three ideas cited do not form a harmonious triad, nor an a priori reality. The creation of this type of monograph was possible thanks to the use of various research methods, dogmatic-legal, philosophical, historical, philological. The singularity of the court (judicial review) is not a point of reference, to create groups of supporters and opponents of constitutional justice. A comprehensive examination of the idea of constitutional justice creates a new catalogue of arguments for the use of, inter alia, the development of scientific research, the conduct of public debate and the broad education of the public.

**Słowa kluczowe:** praworządność, sądownictwo konstytucyjne, rządy prawa, teoria prawa, norma prawna

**Key words:** rule of law, constitutional judiciary, rule of law, legal theory, legal norm

W systemie i porządku prawnym w Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny pełni szczególną rolę. Stoi na straży i czuwa, aby system prawny, który tworzą ustawy oraz rozporządzenia był zgodny z ustawą zasadniczą – Konstytucją, ponadto pełni wiele innych funkcji: orzekanie o skargach konstytucyjnych, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych, orzekanie o zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych oraz rozstrzyganie o zaistnieniu tymczasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Warto podkreślić, że jest to stosunkowo młoda instytucja. Po raz pierwszy ustawę o Trybunale Konstytucyjnym uchwalono 29 kwietnia 1985 r. Podsumowywała ona okres trzech lat ostrych sporów. Środowiska

polityczne w czasach PRL-u przeciwstawiały się tworzeniu sądownictwa konstytucyjnego, jako instytucji niezależnej i trudnej do podporządkowania politycznego. Zdaniem Leszka Garlickiego, Trybunał Konstytucyjny powstał na skutek kompromisu, którego efektem było wprowadzenie rozmaitych ograniczeń i kompetencji oraz właściwości tego organu<sup>1</sup>. Najważniejsza z nich to ostateczne określenie orzeczeń o niekonstytucyjności ustaw. Przed 1985 r. tę rolę pełnił Sejm, który mógł odrzucić ustawę większością dwóch trzecich głosów. Zmiany ustrojowe, które się dokonały w Polsce po 1989 r., utrzymały instytucję w obiegu prawnym. Wraz z uchwaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r., zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, która była w kolejnych latach nowelizowana. W 2015 r. partia rządząca przeprowadziła reformę Trybunału Konstytucyjnego, której skutki obecnie szeroko są komentowane przez różne środowiska. Decyzje ustawodawcze oraz polityczne, a także nominacje sędziowskie spolaryzowały ekspertów z zakresu prawa na dwa obozy: zwolenników i przeciwników obecnego kształtu Trybunału Konstytucyjnego, a idąc dalej obecnego sądownictwa konstytucyjnego. Badacze, środowiska naukowe, prawnicy oraz eksperci widzą dziś złożony problem: jaki kształt obecnie powinna przybrać idea sądownictwa konstytucyjnego, ponadto czy istnieje model, który mógłby pogodzić strony konfliktu, który przekłada się na życie państwa, rozwoju demokracji oraz ochrony praw i wolności obywateli.

Na kanwie toczących się sporów, środowisko prawnicze Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu podjęło próbę odpowiedzi na tego typu wątpliwości. Trzech badaczy przeprowadziło badania, które zawarli w monografii, jakiej brakowało dotychczas w literaturze prawniczej. Są to eksperci w swoich dziedzinach, dlatego warto przybliżyć ich dotychczasowe osiągnięcia. Aleksandra Kustra-Rogatka to doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Obecnie kieruje Katedrą Teorii Prawa i Państwa. Pracowała jako asystentka sędziego w Trybunale Konstytucyjnym w latach 2008–2017. Jej zainteresowania badawcze są związane z następującymi problemami: rządy prawa, ochrona praw jednostki, integracja europejska oraz sądownictwo konstytucyjne. Iwona Wróblewska jest doktorem nauk prawnych w zakresie teorii prawa i państwa. Obecnie jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jej zainteresowania badawcze dotyczą wykładni prawa w orzecznictwie sądów, horyzontalnego wymiaru praw konstytucyjnych oraz zagadnień związanych z praworządnością. Wojciech Włoch jest doktorem nauk prawnych i humanistycznych, a także adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na

<sup>1</sup> L. Garlicki, *Polskie, prawa konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2011, s. 356-360.

Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Swoje zainteresowania kieruje wokół filozoficznych i teoretycznych aspektów prawa konstytucyjnego.

Należy podkreślić, że autorzy postawili sobie wysoko poprzeczkę, ponieważ ich badania naukowe zostały poświęcone idei sądownictwa konstytucyjnego w odniesieniu do trzech ważnych elementów państwa: rządów prawa, ustroju państwa-demokracji oraz ochrony praw jednostek. Obszarem dla badań stała się przestrzeń z zakresu teorii i filozofii prawa. W związku z tym wielu zainteresowanych tego typu tematyką mogło czuć się rozczarowanych, ponieważ język prawniczy i prezentacja poglądów filozoficznych nie wszystkim odbiorcom pasuje i budzi zainteresowanie. Wielu teoretyków prawa, ekspertów, badaczy życia społecznego na podstawie tylko tytułu, mogło dojść do wniosków, że powstała kolejna książka, która nie przełamie stworzonego impasu. Prezentowana monografia nie miała na celu przełamać dotychczasowej sytuacji, ale jej głównym zadaniem było pokazać różne spojrzenia na ideę sądownictwa konstytucyjnego. W związku z tym warto przejść do szczegółowej analizy monografii, w której badacze przedstawili swoje poglądy.

Pod względem formalnym monografia rozpoczyna się wstępem, (s. 7-10) po nim jest część narracyjna (s.11-219), zakończenie (s. 220-224) oraz bibliografia (s. 224-241) i noty o autorach monografii (s. 241-242). Część narracyjna została podzielona na trzy części: rozdział pierwszy (s. 11-64), rozdział drugi (s. 65-160) i rozdział trzeci (s. 161-219). Warto podkreślić, że rozdziały drugi i trzeci powstały w ramach projektów badawczych finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki<sup>2</sup>.

Rozpoczynając materialną analizę monografii w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na jej wstęp. To właśnie w nim autorzy określili problematykę, metody oraz cel badawczy. Problematyka dotyczyła idei sądownictwa konstytucyjnego. Wspomniana idea w epoce nowożytnej zespoliła się z ideą konstytucjonalizmu. Ponadto jest ona przedmiotem sporów na płaszczyźnie nauki prawa i filozofii polityki. Istota sporu cieszy się nadal aktualnością, ponieważ związek idei rzutuje bezpośrednio na pozostałe elementy państwa: rządy prawa, demokrację i ochronę praw jednostek. Można byłoby dojść do przekonania, że jest to idealne powiązanie. Niekiedy wyłania się obraz, który cechuje się napięciami, wątpliwościami i dominacją pomiędzy rządami prawa, demokracją oraz prawami jednostek. Aby zatrzymać tę ideową walkę stworzono ideę sądownictwa konstytucyjnego, która miała do spełnienia określone funkcje. W związku z tym cel badań przybrał podwójną rolę. Po pierwsze, miał doko-

<sup>2</sup> Rozdział drugi powstał jako część realizacji grantu nr 2016/21/B/HS5/00197, Opus 11, który nosił tytuł: „Delegacja prawodawcza w demokracji reprezentatywnej”. Rozdział trzeci powstał jako część grantu nr 2020/04/X/HS5/00534, Miniatura 4, który został nazwany: „Ochrona praw podstawowych jako element sporu o legitymizację sądownictwa konstytucyjnego”.

nać rekonstrukcji związku pomiędzy ideą sądownictwa a trzema przywołanymi elementami. Po drugie, wskazywał na analizę, która doprowadziła do ukazania zależności, ale również pokazała krytyczną refleksję w tym obszarze. Warto zauważyć, że monografia nie miała stawać po czyjekolwiek ze stron obecnego sporu. Stała się próbą zbadania różnorodnych argumentów i stanowisk. W tym celu autorzy posłużyli się dwiema metodami: teoretyczną oraz filozoficzną. Użycie ich miało na celu oderwać zainteresowanych od sporu politycznego i zachęcić, aby swoją uwagę skoncentrowali na ponadczasowej problematyce. Wnioski z badań, które zostały zawarte w monografii miały pokazać jak twórczo, a nie destrukcyjnie można tego typu problematykę rozwiązać. Warto przypomnieć raz jeszcze, że część narracyjna pokazała relację pomiędzy ideą sądownictwa a trzema kluczowymi elementami, które występują w państwie: rządy prawa, demokracja i ochrona praw jednostek.

Rozdział pierwszy został poświęcony ukazaniu relacji między rządami prawa a ideą sądownictwa. Jego tytuł brzmi: *Prymat konstytucji, rządy prawa i granice władzy sędziowskiej – teoretycznoprawne uzasadnienie związku między ideą rządów prawa a sądownictwem konstytucyjnym*. Może odbiorcę zniechęcić takie sformułowanie oraz wprowadzenie dodatkowego elementu, jakim jest władza sędziowska. Został on podzielony na siedem części. Dodatkowym atutem jest *Wprowadzenie*, które pełni rolę charakterystyki rozdziału. Zapowiada czytelnikowi, z jakimi problemami się spotka. W tym rozdziale autorzy wyjaśniają pojęcie idei rządów prawa oraz w głównej mierze pokazują osobliwą relację między sądownictwem konstytucyjnym a rządami prawa. Główną rolę w tej relacji odgrywa sędzia konstytucyjny lub parlament, którzy mogą przybrać określone rolę. W tym celu autorzy umieścili w tytule pojęcie władzy sędziowskiej. Relacja tego typu została określona terminem *judicial review*. Narracja w rozdziale pierwszym przedstawia konstytucjonalizm amerykański oraz europejski. U ich podstaw stoją koncepcje, Rechtsstaat Robert von Mohla oraz państwa-prawa Hansa Kelsena. Na tej podstawie Czytelnik dowiaduje się jakie warunki są potrzebne, aby zrealizować praworządne *judicial review*, ponadto czy rządy prawa są tożsame z rządami sędziów konstytucyjnych. W końcu czy władza sędziowska jest ograniczona i jakie elementy ją ograniczają. Rozdział kończy *Podsumowanie*, w którym zawarto wnioski z opisywania relacji pomiędzy ideą sądownictwa konstytucyjnego a rządami prawa.

Rozdział drugi wyjaśniał znaczenie idei sądownictwa w odniesieniu do ustroju państwa, jakim jest demokracja. Jego tytuł to: *Metafizyka demokracji, dialektyka konstytucjonalizmu i polityczna deliberacja – filozoficzne kontrowersje związane z demokratyczną legitymizacją sądowej kontroli konstytucyjności*. Czytelnik może spodziewać się filozoficznej narracji, która będzie opisywać zjawiska niedostrzegalne, a do uchwycenia ich natury konieczne są narzędzia filozoficzne. Narracja w tym rozdziale rozpoczyna się *Wprowadzeniem*, w którym autorzy zapoznają czytelnika z najważniejszymi tezami. Główna myśl

tego rozdziału została poświęcona tematyce określenia pojęć: sfera społeczna, suweren oraz demokracja. W większości narracji przywołano różne koncepcje filozoficzne, które miały zdefiniować i stworzyć kompleksowy obraz i pojęcie demokracji. W związku z tym, analiza miała charakter metafizyczny. Miała ona za zadanie stworzyć płynne przejście do kolejnego pojęcia demokratycznej Konstytucji. Ponadto autorzy nie skupili się tylko na analizie pojęć, ale wskazywali na ich fundamenty. Całość rozdziału kończy refleksja nad sądową kontrolą Konstytucji. Autorzy próbują wyjaśnić, czy sędzia konstytucyjny w tej relacji powinien być zbliżony do deliberacji demokratycznej, czy raczej być skupiony na elementach, które są konieczne w procedurze legislacyjnej. Czytelnik śledząc ten rozdział może pogubić się w zbyt dużej ilości przywołanej treści. Ich nadmiar dla zainteresowanego, który nie ma podstawowego warsztatu filozoficznego może zwyczajnie zniechęcić do dalszej lektury. W *Podsumowaniu* umieszczono najważniejsze myśli. Wola ludu jest nie tylko podstawą demokracji, ale formą i treścią legislacji. Legislacja jest szczególną formą kształtowania się woli politycznej. Natomiast elementem kontrolnym legislacji jest władza ustawodawcza. Mimo to władza ustawodawcza w ramach deliberacji przyznaje sądownictwu ostateczną interpretację ustaw z ustawą zasadniczą. W związku z tym, metafizyka demokracji, dialektyka oraz deliberacja opierają się na czterech elementach: lud nie jest podmiotem homogenicznym; legislatura pozwala w warunkach pluralizmu stworzyć konstruktywne prawo; Konstytucja jest formą zakodowaną warunków legitymizowania prawa oraz konieczna jest kontrola oraz stworzenie systemu politycznego, który umożliwi jej funkcjonowanie.

Ostatni rozdział przedstawia relację idei sądownictwa konstytucyjnego w stosunku do ochrony praw jednostek. Tę część zatytułowano: *Forum zasad, punkt weta i prawo do bycia wysłuchanym – ochrona praw podstawowych jako element sporu o legitymizację sądownictwa konstytucyjnego*. Podobnie jak wcześniejsze rozdziały narrację rozpoczyna *Wprowadzenie*. Myślą przewodnią w tej części było ukazanie sądownictwa konstytucyjnego w kontekście ochrony praw jednostki. Problematyka w tym obszarze dotyczyła sporu o sądową kontrolę aktów prawnych. Jedna strona podkreślała kompetencje sądów do uchylania aktów prawnych ustanowionych przez parlament. Drugi byli zwolennikami konieczności zapewnienia efektywności norm konstytucyjnych przed naruszeniem ze strony większości parlamentarnej. Pierwszy postulat wynikał z koncepcji ustroju państwa, jaką jest demokracja, natomiast drugi swoje stanowisko wywodził bezpośrednio z zasady praworządności. Analiza powyższych stanowisk pokazała, że możliwe jest ich współistnienie, pod warunkiem realizacji równowagi instytucjonalnej, czyli koncepcji podziału władz. Sądy konstytucyjne na skutek równowagi władz są w stanie pełnić wiele funkcji. Ponadto tego typu działalność jest możliwa tylko, gdy sąd konstytucyjny u swoich podstaw działalności przyjmie koncepcje kelsenowskiej kontroli Konstytucji.



Skutkiem tego jest wytworzenie mechanizmu równoważenia kolidujących ze sobą wartości wynikających z Konstytucji. Wszystkie te działania mają zmierzać do pokazania legitymizacji działań sądu konstytucyjnego. Na działalność i funkcję sądów miały wpływ różne koncepcje m.in. moralna interpretacja Konstytucji jako forum zasad Ronalda Dworkina, koncepcja sądownictwa Christophera Eisgrubbera jako element konstytucyjnego samorządu, koncepcja przeciwna ochronie praw podstawowych Jeremyego Waldrona, koncepcja sądu jako weta Richarda Fallona oraz koncepcja do bycia wysłuchanym przez sąd Alona Harel<sup>3</sup>. W zależności od przedmiotu sprawy sąd konstytucyjny może przybrać różne postawy według wskazanych koncepcji. Należy podkreślić, że narracja trzeciego rozdziału powinna być bliska czytelnikowi, ponieważ autorzy pokazali prawo w myśl zasady *law in action* (prawo w stosowaniu), w zakresie idei sądownictwa konstytucyjnego. Ponadto ukierunkowali zainteresowanych na podstawy konkretnych zachowań legalistycznych instytucji odpowiedzialnej za system prawny. Najczęściej przybierają one postać funkcji, które są tożsame z granicą, które na tej podstawie zostały określone kompetencje dla sądów konstytucyjnych.

Prezentując interesującą monografię warto przyjrzeć się *Zakończeniu* książki. Stanowi ono podsumowanie całości monografii i zawiera wnioski *de lege ferendae*. Stanowi ono rekapitulację, która powinna być cenna dla czytelnika, ponieważ autorzy przypominają główne tezy badawcze oraz najważniejsze argumenty. Należy podkreślić, iż bogata, kilkudziesięciostronicowa bibliografia stanowi sama w sobie cenny element w tej pozycji wydawniczej.

Spoglądając całościowo na oddaną do rąk czytelnika publikację można bez wątpienia stwierdzić, iż jest to kompleksowe, bardzo dobrze przygotowane, logicznie i metodologicznie bez zarzutu przeprowadzone naukowe opracowanie idei sądownictwa konstytucyjnego. Z całą pewnością publikacja ta dostarcza wiele cennych danych i argumentów do rzeczowej i rzetelnej debaty na temat konstytucjonalizmu i wynikających z niej idei oraz zasad, chroniąc tą dyskusję przed grzęźnięciem w ślepych zaułkach rozmaitych mitów, stereotypów i półprawd, politycznych frazesów oraz kierując na zdecydowanie bardziej konstruktywne, właściwe tory.

3 A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008, s. 34-38.

## Bibliografia

### Literatura

Garlicki L., *Polskie, prawa konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011.

Kustra-Rogacka A., Wróblewska I., Włoch W., *Osobliwy Sąd. Idea sądownictwa konstytucyjnego w kontekstach rządów prawa, demokracji i praw jednostki*, Toruń 2021.

Sulikowski A., *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008.

### Inne

Grant nr 2016/21/B/HS5/00197, Opus 11, „Delegacja prawodawcza w demokracji reprezentatywnej”.

Grant nr 2020/04/X/HS5/00534, Miniatura 4, „Ochrona praw podstawowych jako element sporu o legitymizację sądownictwa konstytucyjnego”.

## STRESZCZENIE

**Recenzja: Aleksandra Kustra-Rogatka, Iwona Wróblewska, Wojciech Wołoch, *Osobliwy Sąd. Idea sądownictwa konstytucyjnego w kontekstach rządów prawa, demokracji i praw jednostki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2021, ss. 242.**

Stworzona monografia podejmuje tematykę idei sądownictwa konstytucyjnego. Autorzy przeprowadzili badania na gruncie teorii i filozofii prawa. Ich zadaniem było zbadanie sądownictwa konstytucyjnego w odniesieniu do trzech idei: rządów prawa, demokracji oraz praw jednostki. Przeprowadzone badania wykazały wiele pożytecznych i interesujących wniosków. Najważniejszy z nich pokazuje, że sądownictwo konstytucyjne stanowi dopełnienie rządów prawa oraz prawidłowego przebiegu legislacyjnego, w odniesieniu do zasad demokracji pełni rolę barometru wolności, a w przypadku praw jednostki pełni rolę strażnika oraz bezstronnego i niezawisłego interpretatora. Prezentowana monografia nie miała na celu przełamać dotychczasowej sytuacji, ale jej głównym zadaniem było wskazanie na różne idee sądownictwa konstytucyjnego. Wszechstronne badania prowadzone w tym obszarze można wykorzystać w wielu obszarach: m.in. w dalszych badaniach naukowych, poszerzenie argumentacji w debacie publicznej oraz szeroko pojętej edukacji społeczeństwa obywatelskiego.

## SUMMARY

**Review: Aleksandra Kustra-Rogatka, Iwona Wróblewska, Wojciech Wołoch, *Osobliwy Sąd. Idea sądownictwa konstytucyjnego w kontekstach rządów prawa, demokracji i praw jednostki [The Peculiar Court. The Idea of Constitutional Justice in the Contexts of the Rule of Law, Democracy and Individual Rights]*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2021, 242 pages**

The created monograph addresses the idea of constitutional justice. The authors carried out research on the grounds of legal theory and philosophy. Their task was to examine constitutional justice in relation to three ideas: the rule of law, democracy and individual rights. The conducted research revealed a number of useful and interesting conclusions. The most important of these shows that the constitutional judiciary complements: the rule of law and the proper legislative process, in relation to democratic principles act as a barometer of freedom, and in the case of individual rights act as a guardian and an impartial and independent interpreter. The monograph presented here did not aim to break the previous situation, but its main task was to point out the different ideas of constitutional justice. The comprehensive research carried out in this area can be used in a number of areas: including further academic research, broadening the argumentation in public debate and broadly educating civil society.



V

**KRONIKA**

V  
CHRONICLE



**Marcin Łysko**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: marcin.lysko@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2789-4679

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.02.28

## **Kronika białostockiego środowiska historyków prawa (rok 2022)<sup>1</sup>**

Aktywność naukowa białostockiego środowiska historyków prawa w 2022 r. przyniosła efekt w postaci artykułów opublikowanych w periodykach naukowych oraz publikacji zamieszczonych w pracach zbiorowych. Ważnym aspektem aktywności naukowej był także udział w ogólnopolskich i międzynarodowych konferencjach naukowych, połączony z wygłoszeniem referatów.

### **Publikacje**

Białostoccy historycy prawa publikowali na łamach czasopisma „Palestra”, w którym swoje artykuły zamieścili Piotr Fiedorczyk (*Poznański Zjazd Adwokatury z 1981 r. w świetle materiałów Ministerstwa Sprawiedliwości*, „Palestra” 2022, nr 3) oraz Krzysztof Żochowski (*Zadanie adwokatury według Eugeniusza Waśkowskiego*, „Palestra 2022”, nr 7-8). W „Czasopiśmie Prawno-Historycznym” (t. 74, nr 1, rok 2022) ukazał się artykuł Marcina Łysko *Polityka karna w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej pod rządami kodyfikacji z 1971 r.*

<sup>1</sup> Kronika stanowi kontynuację prowadzonej corocznie od 2005 r. kroniki Katedry Nauk Historyczno-Prawnych (2005–2012), Katedry Nauk Historyczno-Prawnych i Komparatystyki Prawniczej (lata 2013–2016), a następnie Katedry Filozofii i Historii (2016-2019). Niniejsza kronika przedstawia aktywność naukową białostockiego środowiska historyków prawa, które od 1 października 2019 r. funkcjonuje w strukturach organizacyjnych Katedry Nauk Historyczno-Prawnych, Teorii i Filozofii Prawa oraz Komparatystyki Prawniczej Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. W 2022 r. aktywność naukową wykazali przede wszystkim pracownicy i doktoranci kierowane przez Piotra Fiedorczyka Pracowni Historii Prawa.



W pracach zbiorowych publikował Piotr Fiedorczyk, przy czym jego artykuł *Developments of family law on Polish lands 1795–1945* został zamieszczony w wydanej przez prestiżowe brytyjskie wydawnictwo Routledge monografii *Framing the Polish Family Law in the Past*, red. P. Guzowski, C. Kuklo, London – New York 2022. Kolejny artykuł jego autorstwa *Sowieckie prawo karne czasów Wielkiego Terroru* ukazał się w pracy zbiorowej *Byliście – jesteście. Pamięci ofiar operacji polskiej NKWD 1937–1938*, red. K. Reclaw, Sokoły 2022. Ponadto Piotr Fiedorczyk opublikował artykuł o charakterze popularnonaukowym *Wydział Prawa* w monografii *Uniwersytet w Białymstoku: dzieje, ludzie, opowieści*, red. K. Korotkich, C. Kuklo, Białystok 2022.

## Konferencje naukowe

### Międzynarodowe

Spośród konferencji naukowych z udziałem białostockich historyków prawa wyróżnia się zorganizowane przez Wydział Prawa UwB we współpracy z International Academy for the Study of the Jurisprudence of the Family w dniu 19 października 2022 r. sympozjum online *Children in Distress*. Głównym organizatorem sympozjum był Piotr Fiedorczyk, który wygłosił również referat *The child's will to keep contacts with the divorced parent according to the recent judgment of Polish Constitutional Tribunal*. Marcin Łysko uczestniczył w 6th Biennial Conference of the European Society For Comparative Legal History *Professions and Methods in Comparative Legal History* (Lizbona, 22–24 czerwca 2022 r.). Wystąpił z referatem *Profession of judge in Polish People's Republic*.

Podczas Międzynarodowej Konferencji Doktorantów *Children Rights – Family Values – Parental Custody*, która miała postać webinarium zorganizowanego w dniu 25 marca 2022 r. w Miskolcu (Węgry), Bartosz Kamil Truszkowki zaprezentował wystąpienie *Disciplining Children in the Polish Family and Guardianship Code and its Amendments in the Context of Pre-war Regulations*.

### Ogólnopolskie

Białostoccy historycy prawa uczestniczyli w licznych ogólnopolskich konferencjach naukowych, spośród których na pierwszym miejscu należy umieścić Ogólnopolski Zjazd Historyków Doktryn Polityczno-Prawnych. Podczas odbywającego się w Ustce w dniach 20-23 września 2022 r. Zjazdu referaty zaprezentowali Marcin Łysko (*Jednostka w systemie autokratycznego prawa narodowego II Rzeczypospolitej Polskiej*) oraz Karol Kuźmicz (*Zasady praw Gabriela Bonnot*

*de Mably i poszukiwania suwerena doskonałego*). Piotr Fiedorczyk uczestniczył w Konferencji Naukowej *Byliście – jesteście. Pamięci ofiar operacji polskiej NKWD 1937–1938*, wygłaszając referat *Sowieckie prawo karne czasów Wielkiego Terroru*. Konferencja została zorganizowana pod patronatem Prezesa Rady Ministrów RP Mateusza Morawieckiego w związku z odsłonięciem pomnika ofiar operacji w Sokołach, województwo podlaskie, w dniu 8 grudnia 2022 r. Marcin Łysko brał udział online w Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej *Historia i dziedzictwo kodeksu karnego z 1932 r. – w 90 rocznicę jego wydania* (Bydgoszcz, 30 listopada 2022 r.). Wygłosił referat *Kodeks karny z 1932 r. w ocenie twórców idei polskiego prawa narodowego w II Rzeczypospolitej*.

Karol Kuźmicz brał udział w Międzyrodowiskowej Konferencji Naukowej *Dokąd zmierzamy?* (Warszawa, 6 kwietnia 2022 r.). Wygłosił wystąpienie *O ontologiczne, historiozoficzne i futurologiczne rozważania na temat naszego kresu*. Uczestniczył także w Interdyscyplinarnej i Międzyrodowiskowej Konferencji Naukowej *Miłość i jej odmiany w epoce neoliberalizmu ekonomicznego* (Nałęczów 30 maja – 2 czerwca 2022 r.), prezentując referat *Kogo i co kochają mieszkańcy utopii?*. W konferencji tej brał także udział Mariusz Mohyluk z wystąpieniem *Miłość w ujęciu Nikołaja Bierdiajewa*.

### Konferencja studencka na Wydziale Prawa UwB

Funkcjonujące na Wydziale Prawa UwB Studenckie Koło Historii Prawa (opiekun Piotr Fiedorczyk) we współpracy ze Studenckim Kołem Filozofii Prawa (opiekun Karol Kuźmicz) zorganizowało w dniach 2-3 grudnia 2022 r. Ogólnopolską Konferencję Naukową *Przemiany oraz dziedzictwo systemu prawnego Polski Ludowej – ujęcie filozoficzne i historycznoprawne*. W charakterze prelegentów w konferencji uczestniczyli:

- Karol Kuźmicz (referat *Filozoficzne aspekty Konstytucji PRL*);
- Marcin Łysko (referat *Kodeks wykroczeń z 1971 r. jako dziedzictwo komunistycznego systemu prawa karnego*);
- Michał Stokowski (referat *Studia nad dekretem o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami wojennymi oraz dla zdrajców Narodu Polskiego*);
- Mateusz Ułanowicz (wystąpienie *Prawne oraz polityczne przyczyny uchylecia dekretu Rady Ministrów z dnia 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obronności kraju*);

Podczas konferencji referaty zaprezentowali także studenci zaangażowani w działalność Studenckiego Koła Historii Prawa:

- Julia Dąbrowska – wiceprezes koła (*Porównanie edukacji prawniczej w Polsce Ludowej oraz III Rzeczypospolitej przez pryzmat prawa człowieka do edukacji*);

- Weronika Korsak (*Założenia ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*);
- Daniel Matwiejczuk (*Prawo międzynarodowe publiczne a konstytucja PRL*);
- Justyna Omeljaniuk (*Kradzież szczególnie zuchwała wczoraj, dziś i jutro – porównanie rozwiązań prawnych na gruncie Kodeksu karnego z 1969 r. oraz Kodeksu karnego z 1997 r.*);
- Mateusz Stankiewicz (*PRL-owski podatek rolny*);
- Weronika Śniecińska (*Zaręczyny w polskim prawie małżeńskim i praktyce sądowej po II wojnie światowej*);
- Wiktor Walewski – wiceprezes koła (*Instytucja ubezwłasnowolnienia w polskim prawie powojennym*);
- Jakub Wieremiejuk – prezes koła (*Podatek od spadków i darowizn w PRL – założenia, konstrukcja, ewolucja*).

Działający w Studenckim Kole Filozofii Prawa Kewin Bach wygłosił referat *Pozycja Kościoła Rzymskokatolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1948–1956 i 1956–1970. Ujęcie filozoficzno-prawne*. Z kolei reprezentująca Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Białymstoku, absolwentka Wydziału Prawa UwB, Barbara Wnorowska wygłosiła referat *Problematyka stwierdzania nieważności orzeczeń Wojskowych Sądów Rejonowych w praktyce funkcjonowania Oddziału IPN w Białymstoku*.

## Sprawy kadrowe

W 2022 r. do grona białostockich historyków prawa dołączył mecenas Krzysztof Żochowski, który w ramach Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych UwB przygotowuje rozprawę doktorską pod kierunkiem Marcina Łysko.

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

Vol. XXII, No. 2

Chief Editor: Piotr Fiedorczyk

Issue Editor: Piotr Fiedorczyk

University of Białystok

Faculty of Law

Białystok 2023

Contents

I

ONE HUNDRETH ANNIVERSARY OF THE POLISH  
ADMINISTRATIVE COURTS 1922–2022

PART TWO

– CONTEMPORARY LAW WITH HISTORICAL  
CONTEXT

**Simona Bareikytė, Ieva Deviatnikovaitė, Barbara Jacevič,**

**Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė**

Administrative Courts in Lithuania: History, Evolution, the Present,  
and Perspectives..... 11

**Zbigniew Czarnik**

Evolution of the Participation of a Social Organization in Administrative  
Court Proceedings..... 43

**Wioletta Witoszko, Dariusz Czartoryjski**

Jurisdiction of the Administrative Court in Cases concerning the Service  
Relationship of Professional Soldiers..... 61

**Robert Frey, Elżbieta Małecka**

Transferring the Conducting of Review of Public Administration  
to a Common Court as a Departure from the Cognition of Administrative  
Courts on the Example of the Court of Competition and Consumer Protection ..... 77

**Joanna Sieńczyło-Chlabicz**

The Jurisdiction of Administrative Courts and Common Courts  
in the Industrial Property Cases from a Historical Perspective..... 103

**Joanna M. Salachna, Anna Ostrowska**

The Right to a Trial When Applying for Public Funds for Educational Tasks  
in the Light of the Evolution of the Case Law of Administrative Courts..... 125

**Piotr Pietrasz**

The Nature of the Evidence Procedure Regulated in Article 106 § 3 p.p.s.a..... 151

**Sebastian Czechowicz**

The Administrative Court System in the Face of Non-Vaccination of Children.  
Challenges and Prospects for the (Still) Emerging Line of Jurisprudence..... 165

**Ewa Lotko, Urszula Kinga Zawadzka-Pąk**

The Right to Participate in the Consultations on the Participatory Budget  
in the Light of Legislation and the Case Law of Administrative Courts in Poland .... 191

**Iwona Wrońska, Tomasz Dubowski**

Axiology of the Law of the European Legal Space and the Development  
of the Administrative Court System in Poland..... 221

**II****VARIA****Paweł Zawadzki**

The Constitutional Aspect of the Evolution of the Border Protection Forces  
1945–1965 ..... 247

**Bożena Płonka-Syroka, Marek Stych**

The Right to Health Protection and Organization of the Polish Health  
Care System. The Post-War Period (1945–1952) ..... 265

**Diana Maksimiuk**

“The Punishing Arm of Justice” – Prosecutors of the So-called Summary  
Courts of the Białystok Judicial District ..... 297

**Judyta Dworas-Kulik**

The Naval Courts Activities in the Early Years of the People’s Republic of Poland .... 321

**Ewelina Dagmara Mogielnicka**

Performing the Death Penalty in the Polish People's Republic – an Analysis  
of Selected Examples..... 341

**Michał Stokowski**

Draft Law on Extraordinary Measures of Action in the Interest  
of the Protection of Citizens and the State of 1981. A Contribution  
to the Genesis of Martial Law in Poland..... 373

**Filip Jerzy Szkiładź**

The Origin of the Polish Act on the Procedure in Juvenile Cases  
of October 26th, 1982..... 397

**Karolina Zapolska**

The Assumptions and Evolution of the Economic System of the People's  
Republic of Poland..... 415

**Artur Lis**

The Evolution and Legacy of the Legal Aspects of the Activities of the  
Rural Housewives' Clubs in Poland..... 433

**Krzysztof Marek Kiełpiński**

The Crime of Sexual Abuse of Vulnerable Persons in the Catholic Church.  
Penal-canonical Analysis and its Selected Psychological Elements ..... 455

**Barbara Wnorowska**

The Problems of Decisions Annulment of Military District Courts  
in the Practice of Functioning of the Branch of the Institute of  
National Remembrance in Białystok..... 485

**Marcin Dziadkiewicz, Bartosz Filoc**

Marginalization of the Lay Judge Institution in Modern Criminal Procedure  
in the Context of the Legislation of the Polish People's Republic..... 503

**Antoni Żukowski**

Are Debtors Living Better Nowadays Than They Did During the Polish  
People's Republic Period? Observations in the Context of the Amendments  
to the Provisions of the Code of Civil Procedure Concerning Subjective  
Limitations on Judicial Enforcement..... 527

**Alessandro D'Antone**

Child Protection and the Right of Access in the Italian Legal System:  
A Perspective of Critical Pedagogy on Supervised Visitation..... 553

**Rett R. Ludwikowski**

Double-Edged Weapon – Reflections on the Scope of the Sanctions  
Imposed as a Punishment for Genocide in Ukraine..... 579

### III CASE LAW REVIEW

**Krzysztof Żochowski**

The Child's Will Above the Law? A Critical Commentary on the Judgment of the Constitutional Tribunal of June 22nd, 2022, ref. no. SK 3/20 ..... 603

### IV REVIEW ARTICLES

**Krzysztof Marek Kiełpiński**

Review: Aleksandra Kustra-Rogatka, Iwona Wróblewska, Wojciech Wołoch, *Osobliwy Sąd. Idea sądownictwa konstytucyjnego w kontekstach rządów prawa, demokracji i praw jednostki [The Peculiar Court. The Idea of Constitutional Justice in the Contexts of the Rule of Law, Democracy and Individual Rights]*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2021, 242 pages..... 625

### V CHRONICLE

**Marcin Łysko**

Chronicle of the Białystok community of the historians of law (year 2022)..... 637

**Contents** ..... 641



## **„MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA”**

### **INSTRUKCJE DLA AUTORÓW**

#### **ZAKRES TEMATYCZNY CZASOPISMA**

Czasopismo „Miscellanea Historico-Iuridica” (MHI) przygotowywane jest przez historyków prawa z Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Publikowane teksty dotyczą historii prawa i prawa współczesnego z wyraźnym kontekstem historycznym. Periodyk wydawany jest jako półrocznik w formie elektronicznej pod adresem: <http://miscellanea.uwb.edu.pl>.

#### **ZASADY WYDAWNICZE I INFORMACJE OGÓLNE**

##### **PRZYJMOWANIE PUBLIKACJI DO DRUKU**

Propozycję tekstu należy wysłać Redakcji poprzez platformę Open Journal Systems (OJS) na stronie czasopisma, co możliwe jest po rejestracji (dostępna pod adresem: <http://miscellanea.uwb.edu.pl/user/register>) oraz zalogowaniu się na powstałe w ten sposób osobiste konto użytkownika. Wszelkie pytania lub trudności w przesłaniu tekstu można zgłaszać Redakcji drogą mailową na adres: [miscellanea@uwb.edu.pl](mailto:miscellanea@uwb.edu.pl). Rękopis powinien zawierać dane Autorów, w tym ich afiliację, oraz mieć dołączone pisemne oświadczenie Autora/Autorów o tym, że żadna podobna publikacja Autora/Autorów nie została i nie zostanie opublikowana w innym miejscu. Ponadto Autorzy winni oświadczyć, iż zgadzają się na publikację tekstu w MHI. W razie przyjęcia publikacji do druku Autor/Autorzy zostaną poproszeni o przekazanie praw autorskich do publikacji na rzecz wydawcy, tj. Wydawnictwa Uniwersytetu w Białymstoku.

##### **PROCES RECENZYJNY**

Wszystkie złożone publikacje zostaną poddane procesowi recenzyjnemu. Wszystkie teksty (tj. artykuły, artykuły recenzyjne oraz dokumenty archiwalne) będą recenzowane przez dwóch niezależnych ekspertów pochodzących z zewnętrznej placówki naukowej. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów będzie afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość Autora pracy. Jako zasada wprowadzony został model, w którym Autor/Autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. double-blind review process). Jednakże w niektórych przypadkach wydawcy mogą nie zastosować tej procedury. Wówczas recenzent zostanie poproszony o podpisanie oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów pomiędzy nim a Autorem publikacji. Recenzja będzie miała formę pisemną i kończyć się będzie jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia. Gdy decyzja zostanie podjęta, Autor publikacji zostanie o niej zawiadomiony, włącznie z treścią uwag recenzentów (bez podania ich nazwisk). Wydawcy podejmą działania w celu ochrony MHI przed przypadkami ghostwriting i guest authorship. Wszystkie tego typu przypadki będą upubliczniane poprzez informowanie o nich odpowiednich placówek naukowych. Lista recenzentów będzie publikowana w każdym tomie.

##### **PROCES RECENZJI**

Kryteria oceny artykułu złożonego do Redakcji „Miscellanea Historico-Iuridica” obejmują:

1. wstępną charakterystykę artykułu – czy ma on wymiar teoretycznoprawny, prawnoporównawczy, historycznoprawny
2. czy tytuł odpowiada treści artykułu
3. czy jasno i poprawnie określone zostały cel i założenia artykułu
4. czy cel artykułu został osiągnięty
5. ocenę wartości naukowej artykułu
6. ocenę zastosowanej metody badawczej
7. ocenę i celowość zastosowania metody statystycznej
8. ocenę wykorzystania literatury naukowej
9. ocenę poprawności wniosków końcowych
10. ocenę językową i stylistyczną

Każda recenzja powinna się kończyć jednoznaczną rekomendacją do druku lub innymi wnioskami.

## ZGODA NA PUBLIKACJĘ

Materiały kopiowane z innych źródeł muszą być zaopatrzone w publiczne oświadczenie autora i wydawnictwa, zawierające zgodę na publikację przez Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku. Uzyskanie takiej zgody obciąża Autora/Autorów.

## PRZYGOTOWANIE PUBLIKACJI DO DRUKU

Artykuły powinny być napisane w języku polskim lub angielskim, francuskim, niemieckim, włoskim, hiszpańskim lub rosyjskim. Redakcja może również dopuścić tekst w innym języku niż wymienione. Strona tytułowa powinna zawierać:

1. Imię (imiona), nazwisko i afiliację Autora (Autorów).
2. Dane kontaktowe Autora (Autorów) – adres (do wiadomości redakcji), e-mail.
3. Identyfikator ORCID Autora (Autorów) – Open Researcher and Contributor ID – kod alfanumeryczny stworzony dla unikalnego identyfikowania autorów i współautorów publikacji naukowych i akademickich; rejestracja dostępna na <https://orcid.org/register>.
4. Pełny tytuł artykułu w języku złożonego tekstu.
5. Abstrakt (zapowiedź artykułu do 1200 znaków) w języku złożonego tekstu.
6. Pełny tytuł artykułu w języku angielskim.
7. Abstrakt w języku angielskim.
8. Słowa lub frazy kluczowe w języku złożonego tekstu (od 3 do 6).
9. Słowa lub frazy kluczowe w języku angielskim (od 3 do 7).

Na końcu artykułu należy umieścić:

1. Wykaz bibliograficzny zawierający wszystkie wykorzystane w artykule źródła, literaturę w porządku alfabetycznym, orzecznictwo, strony internetowe itp.
2. Streszczenie artykułu w języku złożonego tekstu.
3. Streszczenie artykułu w języku angielskim.

**Ważne:** 1. Abstrakt powinien być zapowiedzią artykułu mającą od 200 do 400 słów i znajdować się na początku artykułu. Powinien zawierać syntetyczny opis celu badawczego i wprowadzenie do tematyki tekstu, opis wykorzystanych źródeł i zastosowanych metod. Powinien zachęcić czytelnika do przeczytania artykułu.

2. Streszczenie powinno znajdować się na końcu i być syntezą całego tekstu, jego skrótem. Powinno zawierać elementy niewystępujące bądź jedynie zarysowane w abstrakcie, w szczególności otrzymane wyniki badań i końcową konkluzję. Powinno zawierać od 200 do 500 słów. Powinno podsumować i ułożyć wiedzę zdobytą podczas lektury artykułu.

## WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW TEKSTÓW

### INFORMACJE OGÓLNE

1. Objętość tekstu nie powinna przekraczać 25 stron przygotowanych według wskazanych zasad. Tekst główny powinien być napisany czcionką Times New Roman 12 pkt, wyrównany do lewej i prawej (wyjustowany), interlinia 1,5 wiersza. Dopuszcza się stosowanie wyróżnień w tekście, np. pogrubienie tekstu (w nagłówkach) i kursywę (cytaty, terminy, zwroty i sentencje łacińskie). Cytaty należy umieszczać w cudzysłowie „...”. Redakcja nie weryfikuje stosowanych w tekstach cytatów ani ich tłumaczeń. Redakcja zastrzega sobie prawo do usuwania usterek stylistycznych i ujednolicania tekstu zgodnie z przyjętymi zasadami, bez porozumienia z Autorem.
2. Jeżeli zachodzi potrzeba, w tekście należy konsekwentnie stosować wyliczenia punktowe: 1), 2), 3) itd., lub a), b), c) itd. Nie należy stosować wyliczeń w innej postaci (np. • czy <).
3. Na końcu tekstu powinien być sporządzony wykaz bibliograficzny zawierający wszystkie wykorzystane w artykule źródła, literaturę w porządku alfabetycznym, orzecznictwo, strony internetowe itp.
4. Wszystkie strony powinny zawierać ciągłą numerację.
5. W tekście należy stosować następujące łacińskie skróty:

eadem	– też, teźe
idem	– tenże
ibidem	– tamże
op. cit.	– dzieło cytowane
passim	– tu i ówdzie, wszędzie.

### ZASADY SPORZĄDZANIA PRZYPISÓW

1. Przypisy należy sporządzić czcionką Times New Roman 10 pkt, tekst powinien być wyrównany do lewej i prawej (wyjustowany), interlinia 1,0 z odnośnikami w indeksie górnym. Należy stosować ciągłą numerację przypisów.
2. W tekście numer przypisu należy umieszczać bez spacji po wyrazie, przed przecinkiem lub kropką kończącą zdanie, np. W dalszej części swojego wystąpienia nawiązał do tradycji nauczania prawa rzymskiego w Wilnie<sup>1</sup>, przypominając postać hiszpańskiego humanisty i romanisty Petrusa Roysiusa<sup>2</sup> (Pedro Ruiz de Moroz 1505–1571), znanego w naszym kraju pod nazwiskiem Roizjusz<sup>3</sup>.
3. Przypis należy traktować jak zdanie, dlatego też powinien zaczynać się wielką literą, a kończyć kropką.
4. Dzieło autora, które jest powoływane po raz pierwszy, należy cytować w następujący sposób: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, po przecinku tytuł dzieła kursywą, miejsce wydania i rok, strony, np. J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 174-178; kolejne wydanie należy zaznaczyć w następujący sposób: J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, wyd. 2, Kraków 2001, s. 266.
5. Dzieło cytowane po raz pierwszy z czasopisma naukowego należy cytować, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, tytuł czasopisma w cudzysłowie i jeśli dalej będzie przywoływane w tekście, to jego skrót w nawiasie, cyframi arabskimi rok wydania, numer (zeszyt), cytowane strony, np. I. Koschembahr-Łyskowski, *O pojęciu własności, zarazem jako przyczynek do nauki o źródłach prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” [dalej: PPIA] 1902, z. 6, s. 385-410. Publikację cytowaną po raz kolejny z tego samego czasopisma naukowego należy podawać w skrócie, np. I. Koschembahr-Łyskowski, *Dwa nowe opracowania rzymskiego prawa prywatnego*, PPIA 1908, z. 5, s. 329-353.
6. Tylko jedno dzieło (np. monografia, artykuł) tego samego autora przywoływane po raz kolejny należy cytować w następujący sposób: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, skrót op. cit., numer strony oraz ewentualnie przypis, np. J. Sondel, op. cit., s. 185.
7. Jeśli w tekście cytowanych jest kilka opracowań tego samego autora, to należy wówczas w przypisach (z wyjątkiem pierwszego przypisu do danego opracowania) wprowadzić jednoznaczny skrót tytułu, który pozwoli odróżnić te opracowania, następnie należy postawić po nim trzy kropki z przecinkiem ..., oraz podać numer strony, np. F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami wyjętymi z obiegu wedle prawa rzymskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 30, s. 257-260; F. Bossowski, *Znalezienie skarbu wedle prawa rzymskiego*, Kraków 1925, s. 38 – w dalszych przypisach należy cytować (jeśli opracowania tego samego autora znajdują się w tym samym przypisie): F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami...*, s. 258; idem, *Znalezienie skarbu...*, s. 45.
8. Jeśli w tekście artykułu znajdują się obok siebie w kolejnych przypisach dwa odniesienia do tego samego opracowania autora, należy stosować skrót ibidem, np. R. Taubenschlag, *Die materna potestas im gräko-ägyptischen Recht*, „Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung” 1929, nr 49, s. 115-128; kolejny przypis: Ibidem, s. 120.
9. Artykuł z publikacji zbiorowej cytuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, przecinek, następnie [w:] tytuł publikacji zbiorowej kursywą, inicjał imienia redaktora (redaktorów) z kropką, nazwisko, tom, miejsce wydania i rok, strony, np. F. Bossowski, *Nowela Justyniana 115-Statut Litewski I R. IV. Art. 13 (14), Statut Litewski II i III R. VIII. Art. 7.-T. X. cz. 1 Art. 167*, [w:] *Księga pamiątkowa ku*

uczczeniu czterechsetnej rocznicy zoydania Pierwszego Statutu Litewskiego, red. S. Ehrenkreutz, Wilno 1935, s. 107-121; G. Bałtruszajtys, *History of the Roman Law Department at the Warsaw University*, [w:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, red. M. Zabłocka, J. Krzynówek, J. Urbanik, Z. Służewska, t. 1, Varsovie 2000, s. 35-36.

10. Hasło encyklopedyczne cytuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł hasła kursywą, przecinek, następnie [w:] tytuł publikacji zbiorowej kursywą, inicjał imienia redaktora (redaktorów) z kropką, nazwisko, tom, miejsce wydania i strony (szpalty), np. R. Taubenschlag, *Münzverbrechen*, [w:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, red. A. Pauly, G. Wissowa, t. XVI (1), Stuttgart 1933, szp. 455–457.
11. Artykuł z gazety codziennej cytuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, tytuł gazety w cudzysłowie dzienną datę wydania, np. Ł. Zalewski, *Brak zgody to równy podział na dziecko*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 4 listopada 2013, s. B3.
12. Recenzję należy cytować w następujący sposób: skrót rec., inicjał imienia autora recenzji z kropką, nazwisko, tytuł czasopisma w cudzysłowie cyframi arabskimi rok wydania, numer (zeszyt), cytowane strony, przecinek, następnie [z:] inicjał imienia autora recenzowanej pracy z kropką, nazwisko, tytuł pracy, miejsce i rok wydania, np. Zob. rec. A. Berger, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1925, nr 21, s. 191-195, [z:] U. Willamowitz-Moellendorff, *Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer bis zum Ausgang des Mittelalters*, Leipzig – Berlin 1923.
13. Orzeczenia sądów lub trybunałów cytuje się, podając kolejno: nazwę orzeczenia, nazwę organu, który je wydał, datę wydania, sygnaturę akt oraz, jeśli orzeczenie było publikowane – miejsce publikacji i numery stron, np. Orzeczenie SN z 13 stycznia 1965 r., I CR 464/64, OSNCP 1965, nr 10, poz. 171.
14. Akty prawne cytuje się w następujący sposób: Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2010 nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).
15. Stronę internetową należy podawać w następujący sposób: <http://www.ms.gov.pl>, (25.09.2013).

## **“MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA” INSTRUCTIONS FOR AUTHORS**

### **SCOPE**

The journal „Miscellanea Historico-Iuridica” (MHI) is prepared by historians of law from the Faculty of Law of the University of Białystok. The published texts concern the history of law and modern law with a clear historical context. The periodical is published as an electronic biannual at: <http://miscellanea.uwb.edu.pl>.

### **EDITORIAL POLICY AND GENERAL INFORMATION**

#### **SUBMISSION OF MANUSCRIPTS**

The proposed text should be sent to the Editorial Board via the Open Journal Systems (OJS) platform on the journal’s website, which is possible after registration (available at: <http://miscellanea.uwb.edu.pl/user/register>) and logging in to the personal user account. Any questions or difficulties in submitting the text can be reported to the Editorial Board by e-mail to the following address: [miscellanea@uwb.edu.pl](mailto:miscellanea@uwb.edu.pl). The manuscript must be accompanied by a written statement of corresponding Author that no similar paper has been or will be submitted for publication elsewhere as well as all Authors listed on a manuscript have agreed to its submission. Upon acceptance of the manuscript, the Author(s) will be asked to transfer the copyright to the publisher (i.e. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku).

#### **REVIEW PROCESS**

All submitted manuscripts (i.e. studies, archive documents, book reviews – articles) will be subject to review by two independent experts from the outside unit for the scientific evaluation. If the text is written in foreign language, at least one of the reviewers should be affiliated in the foreign institution other than the nationality of the Author(s). The “double-blind review process” is introduced as a rule. However, in some cases the editors may not introduce this procedure and they may ask the reviewer to sign a statement of no conflict of interest existing between the reviewer and the Author. The review must contain clear declaration that the reviewed text should be published or withdrawn. When a decision is reached, a decision will be sent to the Authors, including the comments of the referees (not showing his name). The editors will take the measures to protect the MHI from “ghostwriting” and “guest authorship” cases. All these kind of cases will be exposed, by informing relevant scientific units about such cases. A list of reviewers will be published in each volume.

#### **REVIEW CRITERIA**

The criteria of reviewing an article submitted for publishing in “Miscellanea Historico-Iuridica” include:

1. the initial characteristics of the article – if it has theoretical, legal comparative, historical and legal dimension
2. does the title correspond with the content of the article
3. has the purpose and the concept of work been clearly and correctly defined
4. has the purpose of the article been achieved
5. the scientific value of the article
6. the correctness of the method of research
7. the necessity of using the statistical method
8. the value of bibliography used
9. the correctness of final conclusions
10. the style and linguistic value of the text

Every review should have a clear recommendation for publishing the text or include other conclusions.

## PERMISSIONS

Materials copied from other sources must be accompanied by a written statement from both the author and publisher giving permission to Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku for reproduction. It is the author's responsibility to ensure that such permissions are obtained.

## PREPARATION OF MANUSCRIPTS

Articles should be written in Polish or English, German, French, Italian, Spanish or Russian. The editors may also accept the text in other language than listed above.

The title page should include:

1. Name (names), surname and affiliation of the Author(s).
2. Contact details of the Author(s) – address, e-mail.
3. ORCID number of the Author(s) – Open Researcher and Contributor ID – alphanumeric code to uniquely identify scientific and other academic authors and contributors; registration available at <https://orcid.org/register>.
4. Full title of the article in the language of the submitted text.
5. Abstract in Polish (only if the article is in Polish).
6. Full title of the article in English.
7. Abstract in English.
8. Key words in Polish (from 3 to 7, only if the article is in Polish).
9. Key words in English.

On the end of the article the Author should attach:

1. A list of references (full bibliography) in alphabetical order including all of the sources used throughout the text: publications, original sources, case law, internet sites, etc.
2. Summary of the article in the language of the submitted text.
3. Summary of the article in English.

**Important:** 1. The abstract should be the announcement of the article with 200 to 400 words and it should be at the beginning of the article. It should contain a synthetic description of the research objective and an introduction to the subject of the text, a description of the sources and methods used. It should encourage the reader to read the article.

2. The summary should be at the end of the article and should be a synthesis of the entire text, its abbreviation. It should contain elements that are absent or only outlined in the abstract, in particular the obtained research results and the final conclusion. It should be between 200 and 500 words. It should summarize and organize the knowledge gained while reading the article.

## GUIDELINES FOR AUTHORS GENERAL INFORMATION

1. The length of the text should not exceed 25 pages formatted according to the rules given below. The main text should be typed in 12-point Times New Roman, with full justification, 1.5 line spacing. Bolding is allowed in headlines, italics while using citations, terms, phrases and sentences in Latin. Quotation marks are requested for citations. The Editorial Board of Miscellanea does not verify citations and their translations used in submitted papers. The Board reserves the right to remove stylistic mistakes and to standardize the text according to accepted rules, without consulting the Author.
2. When necessary, consistent enumeration should be used: 1), 2), 3) etc., or a), b), c) etc. No other types (such as • or <) should be used.
3. A list of references in alphabetical order should be attached at the end of the submitted paper including all of the sources used throughout the text: publications, original sources, case law, internet sites, etc.
4. Consistent enumeration of all pages should be included at the bottom of each page.

5. The following Latin abbreviations should be used:

- eadem, idem – the same (the former refers to a lady, the latter to a man)
- ibidem – the same place
- op. cit. – in the work cited
- passim – here and there, everywhere.

## CITATION GUIDE

1. Footnotes (in 10-point Times New Roman, with full justification, 1,0 line spacing with footnote symbols in the upper index) should be consistently enumerated.
2. In the main text the footnote symbol should be inserted after the word (no space) and before a coma or period ending the sentence. For example: In the next part of his presentation, tradition of teaching Roman law in Vilnius was recalled<sup>1</sup>, accompanied by the note of Spanish humanist Petrus Roysius<sup>2</sup> (Pedro Ruiz de Moroz 1505–1571), known as Roizjus<sup>3</sup>.
3. A footnote should be formatted as a sentence, starting with a capital letter and ending with period.
4. Publication used for the first time should be cited as follows: initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the work in italics, place and year of publication, pages. For example: J. Sondel, *Latin-Polish dictionary for Lawyers*, Kraków 1997, pp. 174-178; Later edition should be indicated as follows: J. Sondel, *Latin-Polish dictionary for Lawyers*, ed. 2, Krakow 2001, p. 266.
5. First citation of a paper published in a scientific periodical/journal should include: the initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the work in italics, title of the periodical/journal in quotation marks and, if it is to be cited again, its abbreviation in parenthesis, publication year, volume (issue), cited pages. For example: I. Koschembahr-Lyskowski, *On the history of property law*, "Journal of Law and Administration" (hereinafter: JoLA) 1902, vol. 6, pp. 385-410. A further publication from the same periodical should be cited with abbreviation. For example: I. Koschembahr-Lyskowski, *Two new reviews of the Roman law*, JoLA 1908, vol. 5, pp. 329-353.
6. Only one other work of the same author referred to again should be cited as follows: initial of the author's name followed by period, last name of the author, op. cit., pages (or footnote number). For example: J. Sondel, op. cit., p. 185.
7. If several works of the same author are used, a clear abbreviation should be selected to identify each work followed by ellipsis, coma and page number. For example: F. Bossowski, *Roman law issues*, "Judicial Gazette of Warsaw" 1923, nr 30, pp. 257-260; F. Bossowski, *Property law problems*, Krakow 1925, p. 38 – should be further cited (in the same footnote) as: F. Bossowski, *Roman law...*, p. 258; idem, *Property law...*, p. 45.
8. If two references to the same work are made next to each other in the text, the Ibidem term should be used in footnotes. For example: R. Taubenschlag, *Die materna potestas im gräko-ägyptischen Recht*, „Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung" 1929, nr 49, pp. 115-128; followed by: Ibidem, p. 120.
9. Article from a group publication should be cited as follows: initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the article in italics, [in:] title of the group publication in italics, initial of the name of the editor/s followed by period, last name of the editor/s, volume, place and year of publication pages. For example: F. Bossowski, *Justynia's novels*, [in:] *Anniversary book for the First Lithuanian Statute*, ed. S. Ehrenkreutz, Vilnius 1935, pp. 107-121; G. Bałtruszajtys, *History of the Roman Law Department at the Warsaw University*, [in:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, édités par M. Zablocka et J. Krzynówek, J. Urbanik, Z. Służewska, vol. 1, Varsovie 2000, pp. 35-36.
10. Encyclopedia entry reference should include the following: initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the entry in italics, [in:] title of the publication in italics, initial of the name of the editor/s followed by period, last name of



the editor/s, volume, place and date of publication, pages. For example: R. Taubenschlag, *Münzverbrechen*, [in:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, eds. A. Pauly, G. Wissowa, vol. XVI (1), Stuttgart 1933, pp. 455-457.

11. Article from a newspaper should be cited as follows: initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the article in italics, title of the newspaper in quotation marks, day date of the publication, page. For example: Ł. Zalewski, *Lack of consensus on custody*, "Legal Paper", 4 November 2013, p. B3.
12. Review should be cited as follows: abbreviation rev., initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the periodical in quotation marks, year of publication, volume (issue), cited pages, [from:] initial of the name of the reviewed author, last name of that author, title of work, place and date of publication. For example: See rev. A. Berger, "Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft" 1925, nr 21, pp. 191-195, [from:] U. Willamowitz-Moellendorff, *Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer bis zum Ausgang des Mittelalters*, Leipzig – Berlin 1923.
13. Judgments of the courts and tribunals should be cited as follows: title of the case, name of the organ issuing the judgment, date of the judgment, reference symbols, and, if the judgment was published – indication of the place of publication and pages. For example: Judgment of the Supreme Court of Poland of 13 January 1965, CR 464/64, OSNCP 1965, nr 10, pos. 171.
14. Polish legal acts reference: Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2010 nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).
15. Website reference: <http://www.ms.gov.pl>, (23.05.2022).



