CONSILIUM IURIDICUM

ISSN 2956-3720

Nr 1-2/2022

Kwartalnik

Krajowa Rada Sądownictwa

RADA NAUKOWA

Przewodniczący – **dr hab. Maria Joanna GONDEK**

Członkowie: prof. Andrzej BAŁANDYNOWICZ, prof. Ivan BILIARSKY (Bułgaria), prof. Robert BRTKO (Słowacja), dr hab. Elżbieta CZARNY-DROŻDŻEJKO, dr hab. Tomasz DEMENDECKI, prof. Dariusz DUDEK, prof. Jolanta JABŁOŃSKA-BONCA, dr hab. Jarosław KOSTRUBIEC, prof. Anna ŁABNO, dr Grzegorz OCIECZEK, prof. Wojciech RADECKI, dr hab. Joanna RADWANOWICZ-WANCZEWSKA, prof. Roberto RUSSO (Włochy), prof. Mirosław SADOWSKI, dr hab. Iwona SIEROCKA, dr hab. Paweł SKRZYDLEWSKI, prof. Konstantin TANEV (Bułgaria), prof. Paola TODINI (Włochy), dr hab. Grzegorz TYLEC, dr Andrzej WAŻNY, dr hab. Kamil ZARADKIEWICZ, prof. Luigi ZINGONE (Hiszpania/Włochy)

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Przewodniczący – **dr Dariusz DRAJEWICZ**

Członkowie: Marek JASKULSKI, dr Maciej NAWACKI, Dagmara PAWEŁCZYK-WOICKA

REDAKCJA

Redaktor Naczelny – **Wojciech KOTOWSKI**

Z-ca Redaktora Naczelnego – dr Jędrzej KONDEK

Sekretarz Redakcji – dr Wojciech POTOCKI

WYDAJE

KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA
Adres redakcji:
02-528 Warszawa, ul. Rakowiecka 30
Tel. 22 849 09 92
e-mail: wojciechkotowski@wp.pl

Redaktor techniczny
Maciej Świętek

Projekt okładki, druk i dystrybucja:
Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu
27-600 Sandomierz, ul. Żeromskiego 4
tel. 15 649 97 00
e-mail: marketing@wds.com.pl
www.wds.pl

ISSN **2956-3232; e-ISSN 2956-3720**
Nakład 350 egz.

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa

Spis treści

Table of contents

Dagmara Pawełczyk-Woicka, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

Słowo wstępne 5

Foreword 5

THEORETICA

prof. dr hab. Andrzej Bałandynowicz, Państwowa Uczelnia Zawodowa im. profesora Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu

Przestępczość przeciwko środowisku naturalnemu – obszary zagrożeń 7

Environmental crime – risk areas 32

dr hab. Mariusz Muszyński, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego

Konstytucja RP a prawo międzynarodowe – spór o pierwszeństwo w pluralistycznym porządku prawnym 34

The Constitution of the Republic of Poland and international law – a dispute over primacy in a pluralistic legal order 68

dr Anna Dziergawka, sędzia i wiceprezes Sądu Okręgowego w Bydgoszczy

Szum decyzyjny w sądowym stosowaniu prawa 70

Decision noise in the judicial application of the law 102

dr Daria Danecka, adiunkt w Zakładzie Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk,

prof. dr hab. Wojciech Radecki, emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

Inspekcje środowiska w prawie polskim, czeskim i słowackim 104

Environmental inspections in Polish, Czech and Slovak law 131

PRACTICA

prof. dr hab. Romuald Kmiecik, emerytowany profesor zwyczajny Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Prywatna opinia rzeczoznawcza po nowelizacji art. 393 § 3 k.p.k. (w związku z orzeczeniem Sądu Najwyższego) 133

Private expert opinion after the amendment of Article 393 § 3 of the Code of Criminal Procedure (in connection with the Supreme Court decision) 139

dr Grzegorz Ocieczek, Prokurator Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku, Doradca Prokuratora Krajowego, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce. Wybrane aspekty prawne ze szczególnym uwzględnieniem roli Prokuratury 140
Fighting Corruption Crime in Poland. Selected legal aspects with special reference to the role of the Public Prosecutor's Office 160
dr Paweł Opitek, prokurator Prokuratury Okręgowej w Krakowie, delegowany do Prokuratury Krajowej
Kwalifikacja prawna i opis czynów zabronionych dotyczących przestępczości teleinformatycznej (zagadnienia wybrane) 162
Legal qualification and the description of forbidden acts regarding information and communications technology crimes (chosen issues) 183
prof. dr hab. Zbigniew R. Kmiecik, Katedra Postępowania Administracyjnego WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Granice, byt i tożsamość sprawy administracyjnej 185
The boundaries, existence and identity of an administrative matter . . . 203
dr Marcin Śliwka, Centrum Zarządzania Ryzykiem Medycznym MedRisk w Toruniu,
dr Anita Gałęska-Śliwka, Katedra Podstaw Prawa Medycznego Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu Collegium Medicum im. L. Rydygiera w Bydgoszczy
Praktyki naruszające zbiorowe prawa pacjentów w orzecznictwie sądów administracyjnych 205
Practices violating collective patient rights in the jurisprudence of administrative courts 222
prof. dr hab. Robert Stefanicki, Zakład Prawa Gospodarczego i Handlowego, Instytut Prawa Cywilnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego
Skarga w interesie publicznym w świetle orzecznictwa sądów Indii . . . 223
Public interest litigation in the light of jurisprudence of Indian courts 235

VARIA

Robert Kucharski, prokurator Prokuratury Rejonowej w Częstochowie
Geneza sądów polskich 237
Genesis of the Polish courts 253

Szanowni Państwo,

Z ogromną przyjemnością przedstawiam pierwszy numer czasopisma „Consilium Iuridicum", pisma powstałego z myślą o utworzeniu miejsca wymiany myśli i poglądów na temat szeroko rozumianej praktyki sądowej, funkcjonującej w ścisłej korelacji z prawem.

W pierwszym rzędzie, w imieniu Krajowej Rady Sądownictwa serdecznie dziękuję wszystkim osobom zaangażowanym w proces tworzenia pisma, bez których nie byłoby możliwe osiągnięcie sukcesu. Dziękuję wybitnym Autorytetom w dziedzinie szeroko rozumianego prawa, którzy wyrazili zgodę, aby zasiąść w Radzie Naukowej naszego czasopisma. Dziękuje Autorom, w inwencji twórczej których pokładamy wielkie nadzieje uczynienia z pisma platformy wymiany doświadczeń na drodze prowadzącej wprost do ukształtowania modelowego sędziego, przygotowanego do rozwiązywania najpoważniejszych problemów prawnych, a także kształtowania odpowiednich standardów prawa. Wyznacznikiem, nie tylko wysokiego poziomu merytorycznego dyskusji, ale i zaangażowania przedstawicieli nauki i praktyki w problematykę zgodną z profilem pisma jest pierwszy numer.

Wyrażam nadzieję, że periodyk będzie odpowiednim miejscem do wymiany poglądów i doświadczeń, a także rozważań dotyczących prawnych problemów sądownictwa, bez unikania „trudnej" problematyki dotyczącej kształtu ustrojowego Krajowej Rady Sądownictwa, która od dłuższego czasu rozgrzewa środowiska prawnicze. Pokładam wiarę, że na łamach nowego pisma spór o kształt ustrojowy Krajowej Rady Sądownictwa zyska nowy wymiar, dialogu prowadzonego w formie dyskursu prawniczego z perspektywy troski o dobro wymiaru sprawiedliwości.

Periodyk, w założeniu pomysłodawców, ma składać się z trzech części. Pierwsza część *Theoretica* zaspakajać będzie potrzeby czytelników związane z poszerzeniem i ugruntowaniem podwalin teoretycznych zawodu, druga *Practica*, kłaść będzie nacisk na bieżące problemy orzecznicze i promocję właściwej organizacji i metodologii pracy, a na część trzecią składać się będzie *Varia* czyli różność, teksty mające charakter bardziej publicystyczny, w tym anegdotyczny, niewymagające od czytelnika maksymalnego skupienia.

Periodyk ma łączyć dwa aspekty kształtujące standard prawa – teoretyczny i praktyczny, a jego celem jest rozwijanie kompetencji stosujących prawo. Kompetentny sędzia to nie tylko ten, który z racji zajmowanego stanowiska jest uprawniony do wykonywania przypisanych czynności i podejmowania decyzji, lecz ten, który szczyci się odpowiednim pozio-

mem wiedzy, doświadczenia i umiejętności w zakresie właściwej interpretacji przepisów obowiązującego prawa i jest zdolny do podejmowania trafnych, a przede wszystkim słusznych decyzji. W razie konieczności zasięgnięcia opinii podmiotu posiadającego wiadomości specjalne (biegłego), jego opinia nie zdoła skutecznie zniekształcić prawdy, na przekór faktom, bowiem kompetentny sędzia dokona rzetelnej jej weryfikacji. Kompetentny sędzia poradzi sobie z największymi zawiłościami prawnymi i doprowadzi do skutecznego ich usunięcia w imię dążenia do sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Kompetentny sędzia, wchodząc w skład sądu, zbuduje autorytet organu, niezależnie od przeszkód, jeśli uczyni, co w jego mocy by sprawiedliwości stało się zadość.

Jednocześnie zachęcam Państwa, zwłaszcza praktyków – sędziów, do dzielenia się swoimi doświadczeniami, w szczególności dotyczącymi organizacji i metodologii pracy nad różnymi rodzajami spraw poddanych kognicji sądów, czemu powinna być poświęcona druga część periodyku pod tytułem *Practica.* Część praktyczna powinna promować dobre praktyki sądowe przyczyniające się do usprawnienia toku postępowań sądowych. Pamiętać bowiem należy starą mądrość, że *Sprawiedliwość, która przychodzi za późno to niesprawiedliwość.*

Wyrażam nadzieję, że oddane dzisiaj pismo spełni Państwa oczekiwania jako forum prezentacji poglądów przez różne środowiska zajmujące się problematyką prawną, w tym naukowe, sędziowskie, prokuratorskie, adwokackie, radcowskie oraz studenckie bezpośrednio zainteresowane utrwalaniem, umacnianiem i rozwijaniem swojej kondycji naukowej. Z pełnym przekonaniem zachęcam do zabierania głosu na łamach naszego czasopisma.

Czasopismo „Consilium Iuridicum" może z czasem, i przy Państwa życzliwej aktywności, stanie się cenną pozycją w literaturze prawniczej i nauk pomostowych, a także wyjątkowym źródłem wiedzy o bieżących problemach szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości.

Z wyrazami szacunku

Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka

THEORETICA

Andrzej Bałandynowicz[1]

Przestępczość przeciwko środowisku naturalnemu – obszary zagrożeń

Streszczenie

Do tak bogatej problematyki, jaką jest przestępczość gospodarcza, w tym przestępczość przeciwko środowisku naturalnemu, nie wystarczy tylko adaptacja różnych konstrukcji teoretycznych, wymagana jest również konfrontacja zróżnicowanych interpretacji tego zjawiska. Zasadnicze kwestie wymagające badań to: a) przyczyny i sposoby ustanawiania przepisów, b) przyczyny i sposoby ich naruszania, c) zakres i pokrywające się obszary działalności organów wymiaru sprawiedliwości i organów kontroli. Istotą rzeczy w tych trzech kwestiach jest pytanie o uprawnienia – legitymację dla ustawodawcy, dla ludzi związanych z gospodarką i dla działań organów przymusu. Od czasów powstania Starego i Nowego Testamentu nie ma bardziej akceptowalnych zasad legitymizacyjnych dla władzy jednostek i instytucji od tych, którymi posługując się, władza musi usprawiedliwiać ich istnienie przyzwoleniem większości. Ostatnio, według badań przeprowadzonych przez L. Harrisa[2]*, amerykańska opinia publiczna oczekuje, żeby przedsiębiorstwa eliminowały kryzysy i bezrobo-*

---

[1] Prof. dr hab. Andrzej B a ł a n d y n o w i c z, Państwowa Uczelnia Zawodowa im. profesora Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, kierownik Katedry Pedagogiki Pokoju i Probacji, ORCID: 0000–0003–1248–8069.

[2] J. L. H a r r i s, The Public Credibility of American Business. Conference Board Record, March, (w:) D. S z a b o (red.), La criminalité d'affaires: Aspects criminologiques, L'Année sociologique 1993, nr 52, s. 33–38.

cie, kontrolowały zanieczyszczenia powietrza i wody, uczestniczyły w przebudowie miast, stymulowały rozwój pracowników, eliminowały ubóstwo i choroby, likwidowały dyskryminację rasową. Opinia publiczna jest jednak tylko pewnym argumentem, a czasami alibi. Musimy uznać, że poglądy na temat obowiązywania prawa są bardzo zróżnicowane wśród autorów, którzy są konsensualistami, pluralistami czy też patrzą na społeczeństwo z perspektywy neo-marksistowskiej. Jaka by nie była teoretyczna alternatywa dla analiz, badanie pierwotnych procesów kryminalizacyjnych w dziedzinie przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu potrzebuje priorytetów.

Ocena funkcjonowania systemu sprawiedliwości na polu ograniczania przestępczości przeciwko środowisku naturalnemu wykazuje względny charakter dla interwencji karno-prawnych, co skutkuje wyborem niekoniecznie kryminalnych sposobów rozwiązywania konfliktów. Z drugiej strony, wzajemne oddziaływania lub ich brak pomiędzy organami kontroli i wymiarem sprawiedliwości może kształtować przedmiot priorytetowych wysiłków badawczych; rozciągają się one i w czasie, i w przestrzeni[3]. Badania historyczne, takie jak studia Jean Claude Waquet na temat korupcji we Florencji w XVII i XVIII wieku, pomagają nam zrozumieć społeczeństwo jako całość, a także funkcje i widzenie korupcji lub innych przestępstw gospodarczych[4].

Słowa kluczowe

Dobrostan zdrowia, stosunki gospodarcze, ultratechnologie, katastrofy ekologiczne, eko-filozofia, przestępczość gospodarcza, moduły statystyczne.

1. Obszary zagrożeń w ujęciu kognitywistycznym

Wykreowana przez człowieka Zachodu kultura – przez konsumpcyjne, użytecznościowe i mechanistyczne podejście do życia, degradujące środowisko i konfliktogenne – uległa dehumanizacji, przyczyniając się do dewaluacji wartości najistotniejszych dla człowieka i świata. Przy założeniu, że egzystencja ludzka jest czymś znacznie

[3] E. Ambler, Send No More Roses. In French translation, Paris 1977; H. Barnett, Corporate Crime, Crime and Delinquency 1981, no. 27, s. 4–26.

[4] J. Waquet, De la Corruption, Morale et pouvoir à Florence aux XVIIe et XVIII siècles, Fayard, Paris, 1994.

więcej, aniżeli wegetacją „biologicznej maszyny", notorycznie lękającej się o utratę własnego życia biologicznego, człowiek współczesny zapomniał pytać o najważniejsze sprawy: o sens istnienia, możliwość przekraczania ograniczeń i transformację.

Zgadzamy się z rozumowaniem Ludwika Feuerbacha, przedstawiciela klasycznej filozofii niemieckiej, który na pytanie: „co jest w człowieku czynnikiem rodzajowym, ogólnoludzkim?" odpowiada, że „*Rozum, wola, serce*. O doskonałości człowieka stanowi jego siła myślenia, siła woli, siła serca"[5]. Poza jednostkowymi manifestacjami przedstawicieli rodu ludzkiego, którzy występują aktywnie w obronie wartości ekologicznych i humanizmu jako podstawy zdrowia, rozwoju duchowego i pokoju, kulturę współczesną generalnie znamionuje lekceważący, eksploatacyjny stosunek nie tylko do drugiego człowieka, ale również do odwiecznego symbolu płodności – „Matki Ziemi", obejmującej swym zasięgiem świat ożywiony i nieożywiony, a nawet do całego Kosmosu[6].

Współcześni ludzie zapomnieli, że „w jestestwie, które obudziło się do świadomości, następuje jakościowa zmiana całej istoty"[7]. Prymitywny materialista stoi na stanowisku, że człowiek „różni się od zwierzęcia tylko świadomością, jest zwierzęciem posiadającym świadomość"[8]. Takiego człowieka interesuje wyłącznie zabezpieczenie potrzeb niskiego rzędu, przyjmujących coraz bardziej wyrafinowaną postać i zaspokajających coraz bardziej wysublimowane ludzkie fantazje i zachcianki.

W świetle powyższego, w ujęciu kognitywistycznym[9] wyróżniamy dwa obszary zagrożeń związanych z przestępczością przeciwko środowisku:

1) w płaszczyźnie indywidualnej (personalnej) – głównego obszaru i zarazem źródła, z którego wypływa całe zło zniszczenia, agresji, destrukcji oraz w konsekwencji: przestępczości (w tym również zła stanowiącego zagrożenie dla środowiska naturalnego), doszukujemy się w zdegenerowanych, chorujących mózgach ludzkich. Doprowadzony do stanu, za sprawą którego – przez wypaczone międzyludzkie relacje oraz eksploatacyjny, skrajnie materialistyczny i prymitywny stosunek do przyrody[10] – człowiek nie jest już w stanie generować

---

[5] L. Feuerbach, O istocie chrześcijaństwa, przeł. A. Landman, Warszawa 1959, s. 41.

[6] Zob. H. Skolimowski, Święte siedlisko człowieka, przeł. R. Palusiński, Warszawa 1999.

[7] L. Feuerbach, *op. cit.*, s. 41.

[8] *Ibidem*.

[9] Nauki kognitywne (ang. *Cognitive Sciences*) – nauki o poznaniu zajmujące się obserwacją i analizą działania zmysłów, mózgu i umysłu oraz ich modelowaniem.

[10] Zob. J. Aleksandrowicz, Sumienie ekologiczne, Warszawa 1988.

zdrowych myśli. „Mózg ludzki – pisał jeszcze w ubiegłym wieku Julian Aleksandrowicz, polski lekarz, humanista i społecznik – jest żywą tkanką podlegającą innym prawom niż maszyna. (...) Mózg uszkodzony wykazuje tendencje regresu. Produkty myśli uszkodzonego mózgu nie mogą służyć dobru, lecz jego antynomii. W tej fazie znalazł się świat”[11]. Obszar ten charakteryzuje się wysoką patorodnością i z niego właśnie wywodzi się nie tylko przestępczość indywidualna przeciwko środowisku (przejawiająca się często zwyrodniałymi zachowaniami, np. w stosunku do zwierząt), ale także społeczne pola zagrożeń przeciwko środowisku (zwłaszcza mechanizmy przestępczości gospodarczej obejmującej swym zakresem przemysł militarny, za sprawą którego rozniecane są konflikty zbrojne prowadzące do katastrofy ekologicznej),

2) w płaszczyźnie społeczno-politycznej – rozległym i niebezpiecznym obszarem, na którym lęgną się wszelkiego rodzaju zagrożenia (w tym przede wszystkim dotyczące środowiska naturalnego), są stosunki gospodarcze, z premedytacją wykorzystywane dla niecnych celów w działalności naruszającej nie tylko dobry obyczaj prawości i zasad moralnych, ale też w procederach niecnych i przestępczych – będące narzędziem służącym do osiągnięcia za wszelką cenę zysku, bez względu na konsekwencje stąd wynikające dla natury i człowieka.

Realizacja partykularnych interesów grup czy jednostek stoi zazwyczaj w sprzeczności z dobrem publicznym, często nawet – z dobrem całej planety, a niejednokrotnie – Kosmosu. Społeczny obszar zagrożeń życia człowieka i środowiska odnosi się zatem do konfliktogenności stosunków międzynarodowych, wykorzystujących zarówno ludzkie słabości, agresję, nienawiść i upadek moralny, jak również gospodarkę powiązaną również bezpośrednio ze zbrojeniami i przemysłem militarnym. W słynnej maksymie Aleksandrowicz porównując zdrowie jednostkowe do pokoju społeczeństwa[12] wskazał na palące zadania współczesności, które winny – obok profilaktyki i terapii wojny – polegać na trosce o środowisko psychofizyczne, bowiem „niszczenie naturalnego otoczenia wyzwala zmiany w łańcuchu troficznym, które odbijają się z kolei na strukturze i funkcji mózgu ostrymi lub chronicznymi anomaliami zachowania się. Nietrudno więc przewidzieć, jak potoczą się losy grup społecznych pod wpływem chronicznego zatruwania kory mózgowej cerebrotoksycznymi substancjami pochodzenia organicznego lub nieorganicznego, świadomie albo przypadkowo wprowadzanymi do or-

[11] J. Aleksandrowicz, Nie ma nieuleczalnie chorych, Łódź 1987, s. 197.
[12] Zob. *ibidem*, s. 184.

ganizmu ludzi wraz z pożywieniem. Wiedzieli o tym od dawna kolonizatorzy i okupanci różnych krajów świata dezorganizując istnienie podbitych narodów w celu ich unicestwienia"[13]. W takim świetle najtragiczniejszą, najbardziej katastroficzną chorobą rodzaju ludzkiego i zarazem zagrożeniem dla świata jest działalność destrukcyjna człowieka.

Czasy współczesne ukazują globalną skalę owych zagrożeń lęgnących się na skojarzonych ze sobą płaszczyznach – w zastraszającym tempie przybierają one rozmiary katastrofy. Aleksandrowicz z niepokojem obserwował otaczający go świat. Pisał: „Ludzkość stoi obecnie przed koniecznością zasadniczego wyboru. Istnieje następująca alternatywa: kontynuować szalony pęd do samounicestwienia albo odnaleźć drogę prowadzącą do przeżycia i przyszłego rozwoju"[14]. Na tę alternatywę wykluczającą człowiek winien odpowiedzieć, opowiadając się po stronie życia, w przeciwnym razie czeka go zagłada. W perspektywie przemyśleń Aleksandrowicza musimy przyjąć, że kryzys etyczny, tkwiący korzeniami w ludzkim mózgu, prowadzi do kryzysu ekologicznego i – w następstwie – do przestępczości gospodarczej destrukcji: od indywidualnych i drobnych naruszeń prawa przeciwko człowiekowi i szeroko rozumianemu środowisku do gigantycznych, na skalę światową, przestępstw gospodarczych oraz międzynarodowych waśni wspartych na potężnym militarnym przemyśle.

2. Progres technologiczny a obszary zagrożeń środowiska naturalnego

John Naisbitt, amerykański futurolog, opisał w kategoriach uniwersalizmu większość zjawisk i procesów charakteryzujących nasze czasy, nazywając je megatrendami[15]. Przyjmują one miano trendów globalnych, ogólnoświatowych czy cywilizacyjnych i rozumie się je jako podstawowe tendencje rozwojowe określające kształt nadchodzącej przyszłości[16]. Naisbitt wnikliwie obserwując społeczeństwo amerykańskie oraz poddając analizie zjawiska społeczne, wyodrębnił współczesne kierunki rozwoju i przemian, zwłaszcza odnoszących się do gospodarki.

---

[13] *Ibidem*, s. 185.

[14] J. Aleksandrowicz, A. Hameed, Filozoficzne i historyczne przesłanki elementologii medycznej, (w:) J. W. Dobrowolski, S. B. Vohora (red.), Ekologizm w ochronie zdrowia, Kraków 1989, s. 11.

[15] Zob. J. Naisbitt, Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives, New York 1982.

[16] Zob. J. Stacewicz, Megatrendy a strategia i polityka rozwoju, Warszawa 1996.

W rejestrze megatrendów uwzględnił obserwowaną w naszych czasach tendencję rozwojową, polegającą na przekształcaniu się epoki przemysłowej (wykorzystującej w gospodarce pracę fizyczną) w postindustrialną (informacyjną). Trend ten inspirowany jest postępem ultratechnologii rozumianej jako technologia zaawansowana.

Obok niekwestionowanych korzyści płynących z progresu technologicznego (np. w medycynie czy komunikacji medialnej albo astrofizyce), wskazać niestety należy na negatywne jego oddziaływania, przede wszystkim – na degradację środowiska naturalnego. Czynią one również spustoszenie w życiu współczesnego człowieka, wpływając pejoratywnie na jego procesy psycho-duchowe. Hałas, przyspieszone tempo życia, uzależnienia, poczucie bezsensu, degradacja wartości, załamanie nerwowe w prostej linii prowadzące do samobójstw to tylko nieliczne przykłady patologii społecznych bezpośrednio zagrażających ludzkiemu życiu ze strony rozrastającego się świata maszyn i elektroniki. Rozwój technologii oddziałuje zatem ujemnie na reaktywność uczuciowo-emocjonalną i wrażliwość oraz świadomość przejawianą w zakresie preferowanego systemu wartości. Kształtuje postawy konsumpcjonizmu, zachłanności, egoizmu, niezdrowej rywalizacji prowadzącej do eliminacji rywala. Jako taki generuje zachowania przestępcze, intensyfikując je. Skrajnie materialistyczne podejście do życia, dążenie ludzi do komfortu i bogactwa bez odniesienia do wartości wysokich (jak miłość, dobro czy piękno), prowadzi do bezrefleksyjnej eksploatacji dóbr naturalnych i ekspansji terytorialnej ze względu na chęć zawłaszczenia naturalnych bogactw, do zanieczyszczenia środowiska, zachwiania różnorodności biologicznej, w końcu: do globalnej katastrofy ekologicznej.

Naisbitt na określenie procesu równoważenia przez człowieka czynników zagrożenia ze strony technologii, kompensowania deficytów w obszarze uczuciowo-emocjonalnym, ukuł *terminus technicus* „ultratechnologia/ultrastyk”[17]. Przyjął, iż człowiek automatycznie zabezpiecza się przed patogennymi skutkami rozwoju technologicznego. Kryzysowa sytuacja, w jakiej obecnie znalazł się człowiek i świat pokazuje, że problemu nie można, jak chciał Naisbitt, tak łatwo rozwiązać. W następstwie bowiem przemian cywilizacyjnych naszych czasów (charakteryzujących się szalonym pędem gospodarczym oraz ultratechnologicznym rozwojem, konkurencją i korporacjonizmem, a także polityką agresji), działaniom przestępczym towarzyszą liczne zagrożenia ekologiczne, w zastraszającym tempie przybierające na sile. A obserwuje się je za-

[17] Zob. A. B. Jagiełłowicz, A. Bałandynowicz, M. Pleśniak, Meandry widzenia i niewidzenia, seria wydawnicza „Filozofia zdrowia”, t. 1, Warszawa 2021, s. 47–56.

równo w skali globalnej, jak też lokalnej, odnoszącej się do danego regionu czy zasobu naturalnego.

Do globalnych zagrożeń należą przede wszystkim: zmiany klimatyczne wywołane globalnym ociepleniem, które powstało z powodu rozwoju przemysłu generującego nadmierną emisję gazów cieplarnianych do atmosfery, erozja warstwy ozonowej, zakwaszenie atmosfery i wód, wylesianie powierzchni Ziemi a w zamian jej stepowienie i pustynnienie, zanieczyszczenie mórz i oceanów, degradacja zasobów wody pitnej, ubożenie bioróżnorodności i ekologicznych użytków pozaekonomicznych, zanieczyszczenie okołoziemskiej przestrzeni kosmicznej.

Wszystkie te ekologiczne niebezpieczeństwa, jeśli spojrzeć na nie holistycznie (całościowo), przyczyniają się do wytworzenia stanu, który z pełną odpowiedzialnością zaliczyć można do katastrof ekologicznych na skalę całej planety. Potwierdzeniem tego są fakty, które pozwalają zakreślić główne środowiskowe obszary zagrożeń:

Spadek liczby owadów zapylających. Owady stanowią ważne ogniwo w łańcuchu pokarmowym, począwszy od zaspokajania głodu ptaków, a skończywszy na zapylaniu roślin uprawnych. Zatem zmniejszenie ich liczby z całą pewnością wpłynie niekorzystnie na liczne ekosystemy, zagrażając głodem nie tylko ludziom. Niemieccy naukowcy raportują olbrzymi spadek liczby wielu gatunków owadów. W Polsce zaś zanotowano masowe wymieranie pszczół. Wśród prawdopodobnych czynników sprawczych tego zjawiska wymienia się m.in. utratę siedlisk, zmiany klimatu, gospodarkę rolną opartą na pestycydach.

Szóste gwałtowne wymieranie wielu gatunków zwierząt. Statystyki ostatniego ćwierćwiecza wskazują na dwie przeciwstawne tendencje: wzrost ludności świata o 35% oraz zmniejszenie się o 29% liczebności ssaków, gadów, płazów, ptaków i ryb. O ile na wcześniejsze okresy wymierania zwierząt wpływ miały czynniki naturalne, to współcześnie głównym sprawcą jest działalność człowieka. Według wyliczeń w ciągu ostatnich 100 lat z powierzchni Ziemi zniknęło 200 gatunków kręgowców (średnio 2 gatunki rocznie). Tymczasem ludzka populacja dokonuje ekspansji nowych terenów). Jedne gatunki wymierają, inne żyją na kurczącej się powierzchni i słabnie ich kondycja zdrowotna. W sytuacji tej znalazły się słonie, lwy, tygrysy, nosorożce i małpy człekokształtne. Według monitoringu 177 gatunków ssaków w latach 1900–2015 straciło co najmniej 30% swoich terytoriów. W przypadku niektórych gatunków, szczególnie z Azji Południowo-Wschodniej, utrata terytorium sięga 80% powierzchni.

Martwe strefy zbiorników wodnych. Jeszcze do niedawna wody były oazami życia, a owoce morza należały do najzdrowszych pokarmów.

Raporty wskazują, że współcześnie o 75% wzrosła w oceanach liczba martwych stref, czyli obszarów o zbyt niskiej zawartości tlenu, by przeżyły na nich organizmy roślinne czy zwierzęce. Stanowią one rezultat procesów eutrofizacji – nadmiernego użyźnienia zbiorników wodnych z powodu wzrostu zawartości środków chemicznych spływających rzekami do mórz i oceanów.

Wyspy plastikowych śmieci. Pacyfik nie jest zaśmiecony opakowaniami, lecz drobinami plastikowymi będącymi skutkiem oddziaływania czynników atmosferycznych, pod wpływem których plastik ulega rozdrobnieniu zachowując swoje toksyczne właściwości – obliczono, że na jednym kilometrze kwadratowym oceanu znajduje się milion takich cząsteczek. W tej postaci trudno jest go usunąć z wód. Przedostają się one do organizmów ryb i ssaków morskich, zatruwając całe łańcuchy pokarmowe. Naukowcy odkryli dwie pływające wyspy odpadów: w okolicach Chile i Wyspy Wielkanocnej oraz dryfującą w północnej części Pacyfiku, między Hawajami i USA[18].

Zaniechanie działań na rzecz ochrony środowiska i ekosystemów prowadzi do destabilizacji Ziemi. Wiele opisywanych już w drugiej połowie XX wieku zagrożeń nie zostało zahamowanych, większość z nich natomiast rośnie – poza jednym wyjątkiem, dotyczącym częściowego sukcesu międzynarodowych działań, podjętych dla ustabilizowania warstwy ozonu w stratosferze. Zdaniem naukowców, wkrótce może być za późno, by te niebezpieczne tendencje odwrócić.

3. Eko-filozofia jako droga od idei do praktyki społecznej

Ekologia jest młodą nauką. Samo pojęcie „ekologia" (od gr. *oikos* – dom, środowisko oraz *logos* – nauka) zostało wprowadzone w 1869 r. przez filozofa-ewolucjonistę Ernsta Haeckla i należy je rozumieć jako naukę o domostwie przyrodniczym. Według encyklopedycznej definicji ekofilozofia zajmuje się analizą zależności człowieka i społeczeństw oraz środowiska przyrodniczego, przyczynami kryzysu ekologicznego, problemami ochrony i bezpieczeństwa, propozycjami programów ideologicznych i światopoglądu ruchów ekologicznych. Eko-filozofowie traktują ekologię jako naukę interdyscyplinarną, w różnych aspektach odwołują się do tej wiedzy o siedlisku człowieka i społeczeństwa globalnego, inspirując się ideami dokonują interpretacji problemów. Niektóre

[18] Zob. Globalne zagrożenia ekologiczne, https:/wlaczoszczedzanie.pl/ekozagrozenia/globalne–zagrozenia–ekologiczne/ (dostęp: 20 listopada 2021 r.).

idee są dla ekofilozofii wybitnie inspirujące. Należą do nich m.in.: zasada (*arché*) przenikająca całość rzeczywistości, której twórcami byli przedsokratejscy filozofowie: Tales z Miletu i Heraklit; ideały humanistyczne epoki Odrodzenia; postawa szacunku i miłości do przyrody postulowana w biocentryzmie. Odwoływano się też do wyobraźni, empatii, intuicji, a nawet parapsychologii i mistycyzmu. Usiłowano tak na Dalekim Wschodzie, jak też na Zachodzie, dowieść potrzeby głębokiej wewnętrznej przemiany współczesnego człowieka w duchu ekologii i troski o globalne społeczeństwo i środowisko. Jako zachodnich adwersarzy tego nurtu myślenia wymienić należy Ruperta Sheldrake'a, Rudolfa Steinera, Pierre'a Teilharda de Chardina[19]. Jiddu Krishnamurti, hinduski Mistrz Wewnętrznej Przemiany, pytał wprost: „czy jest możliwe dokonanie zmiany w samych komórkach mózgu?"[20].

Inspiracją dla myślenia eko-filozoficznego była wyrażana w słowach: *Deus sive Natura* słynna tożsamość Barucha Spinozy, dookreślająca jego monizm panteistyczny. Rozwinęła się w jego etyce w racjonalistyczną koncepcję moralności, opartą na idei ludzkiego uniwersalnego pożytku. Jej fundamentem jest konieczność płynąca z samej natury. Z naturą zgodne są też czyny rozumne. One właśnie prowadzą do najwyższego dobra, nie zniszczenia i destrukcji. A jeśli mówimy o dobrach intelektualnych i szczęściu, to najwyższą wartością jest zrozumienie własnej jedności z naturą[21]. W tym samym duchu przemawiał Mahatma Gandhi – przywódca polityczny, obrońca pokoju i głosiciel ekologii głębokiej, dla którego „przebudzenie" (obojętne czy egzystencjalne, czy tylko polityczne) oznaczało świadomość, że to, co poza mną, jest niczym innym jak mną samym, wymaga zatem szacunku i pielęgnowania[22].

Max Scheler technikę postrzegał jako dążenie do władzy nad przyrodą i chęć jej eksploatowania, zaś dla Herberta Marcusego stanowiła narzędzie panowania politycznego. Ważną rolę dla rozwoju ekologii społecznej odgrywa też krytyka negatywnego wpływu nauki i techniki na interakcje człowieka, kultury i przyrody. Krytyce poddawana jest dehumanizacja, ultratechnologizacja, kult scjentyzmu, „krótkowzroczność ekologiczna". Należy też uczciwie zwrócić uwagę na fakt, że również niektóre

[19] Zob. Z. Wróblewski, Ekologii filozofia, http://www.ptta.pl/pef/pdf/e/ekologiifilozofia.pdf (dostęp: 21 listopada 2021 r.).

[20] J. Krishnamurti, Wolność od znanego, przeł. F. Urbańczyk, Poznań 1994, s. 107.

[21] Zob. B. Spinoza, Etyka w porządku geometrycznym dowiedziona, przeł. I. Myślicki, Warszawa 2008.

[22] Zob. R. R. Aitken, Gandhi, Dōgen i Głęboka Ekologia, Dzikie Życie 2019, 3/297, https://dzikiezycie.pl/archiwum/2019/marzec–2019/gandhi–dogen–i–gleboka–ekologia (dostęp: 21 czerwca 2021 r.).

nurty filozofii są wyraźnie destruktywne dla rozwoju i ochrony środowiska. Wymienimy tutaj tylko antropocentryzm posokratycznej filozofii, judeochrześcijański model panowania człowieka nad stworzeniem, mechanistyczną wizję z jej modelem świata – maszyną, utylitaryzmem i dehumanizacją, tendencję do dualistycznego myślenia w kategoriach opozycyjnych (np. produkcja – reprodukcja, ciało – dusza, kultura – natura, podaż – popyt) – w przeciwieństwie do dalekowschodniej wizji świata rozumianej jako jednia (np. koncepcja *yin – yang*).

Tymczasem szansę na społeczne, holistyczne i kontekstowe ujęcie problemów ekologicznych dostrzeżono w rewolucji naukowo-etycznej, której gorącym zwolennikiem był wspomniany wyżej Julian Aleksandrowicz. Zależność pomiędzy bytem a powinnością określał on jako moralny wybór będącego częścią natury człowieka – kreatora przyrody, kultury i siebie[23].

Doktryna ewolucjonizmu głosi, że instynkt przetrwania nakazuje przystosować się do warunków, w jakich przychodzi człowiekowi żyć. Jednak do struktury ludzkiego charakteru należy też zdolność do przekraczania wewnętrznych i zewnętrznych ograniczeń. Z perspektywy holizmu patrząc, idee przetrwania i rozwoju przestają dotyczyć wyłącznie człowieka i jego partykularnych interesów: filozofia społeczna zagarniać powinna problemy dotyczące Ziemi; nie abstrahować od nich, lecz się z nimi integrować i rozwiązywać je. Kryteria holistycznego eko-filozoficznego ujęcia spełnia głęboka ekologia, która z inicjatywy norweskiego filozofa Arne Naessa w drugiej połowie XX wieku zaistniała jako nurt eko-filozoficzny, a następnie przekształciła się w ekologiczny ruch społeczny. W przeciwieństwie do ekologii płytkiej, antropocentrycznej, nastawionej na walkę z degradacją środowiska i eksploatacją zasobów Ziemi, ekologia głęboka podejmuje próby zakorzenienia się w filozofii rozumianej jako fundament mądrości. W dziejach mamy do czynienia z różnymi interpretacjami świata. Niektóre nawet zmierzają w stronę fanatyzmu, co często prowadzi do osłabiania, ośmieszania, deprecjacji samego problemu związanego z kryzysem ekologiczno-etycznym. Ale niektóre na szczęście przeradzają się w proekologiczne, autentycznie wyzwolicielskie ruchy społeczne. Otwierają pas pogranicza dla filozoficznych dociekań zintegrowanych z pragmatyką socjologii, zgodnie z twierdzeniem, że praktyka najlepiej weryfikuje teorię.

[23] Zob. J. Aleksandrowicz, A. Skotnicki, Zmierzch nihilizmu terapeutycznego oraz renesans ekologizmu czyli systemowej koncepcji świata, (w:) (red. nieznany), Propozycja kompleksowej terapii u chorych na stwardnienie rozsiane, Kraków 1983, s. 5–7.

4. Rozwój stosunków gospodarczych a środowisko naturalne: historyczny rys patorodności przemian

Zjawisko wymiany towarów i usług towarzyszy ludzkości niemal od zarania dziejów. Już w okresie określanym mianem rewolucji neolitycznej, kiedy miało miejsce stopniowe przechodzenie od gospodarki biernej do aktywnej, obok potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa ludzie zwrócili także uwagę na potrzebę wymiany dóbr, stanowiącą następstwo ustanawianych ról społecznych. Poczynając od czasów dominacji Sumerów, uważanych za twórców organizacji państwowej, rozwojowi cywilizacyjnemu towarzyszyło kształtowanie się stosunków o charakterze gospodarczym. Stworzenie systemu miar i wag, jak również zastosowanie metali szlachetnych w rozliczeniach sprzyjało rozwojowi wymiany handlowej. Kontakty handlowe poczęły przyjmować charakter ponadlokalny. W okresie świetności Sumerowie prowadzili wymianę handlową z Indiami, Chinami, Egiptem i Azją mniejszą[24].

Działalność gospodarcza, jak każda sfera aktywności człowieka, od czasów swoich początków podatna była na występowanie patologii społecznych. Przemianom zachodzącym zarówno w formach, jak i w rodzaju działalności gospodarczej poszczególnych społeczeństw współtowarzyszyło zmienne, związane z ich specyfiką, występowanie czynników patorodnych. W miarę rozwoju nowych form przejawiającego się życia gospodarczego pojawiały się także zachowania stymulowane chęcią nieuzasadnionego wzbogacania się kosztem innych uczestników wymiany towarowej – nieakceptowane przez pokrzywdzonych. Początkowo występowanie takich zachowań ograniczało się do oszustw dotyczących ilości, wagi czy gatunku dóbr podlegających wymianie lub do prostych form ich zawłaszczania. Funkcjonowanie niemonetarnych środków płatniczych w starożytnej Grecji (VIII–VII w. p.n.e.), następnie pojawienie się w VII w. p.n.e. pieniądza monetarnego na terenie Lidii w zachodniej Azji Mniejszej, otworzyło drogę do występowania innych społeczno-gospodarczych patorodnych zachowań[25].

Dalsza ewolucja działalności gospodarczej niosła za sobą nowe wyzwania, ale wraz z nimi również pojawiły się nowe zagrożenia. W okresie odrodzenia się gospodarki towarowo-pieniężnej (między XI a XIV w.) brak kapitału własnego przedsiębiorców wymusił powstawanie spółek i zawieranie umów o charakterze kredytowo-ubezpieczeniowym. Duża

[24] Zob. M. Jastrząb, Historia ludzkiego gospodarowania, Warszawa 2010, s. 24.
[25] Zob. *ibidem*, s. 33–35.

różnorodność pieniądza w obiegu doprowadziła do pojawienia się pierwszych zawodowych bankierów (najwcześniej fakty te odnotowano w północnych Włoszech)[26]. Bankierzy początkowo trudnili się wymianą pieniędzy, następnie zaś podjęli się prowadzenia rachunków klientom oraz inwestowali powierzone środki. Z uwagi na to, że bankierami były głównie osoby fizyczne, ówczesne banki stosunkowo często bankrutowały[27].

Wraz z rozwojem gospodarki, od tego czasu w coraz większym stopniu obejmującej swym zakresem także działalność o charakterze naruszania dobrostanu środowiska naturalnego, przestępczość przybierała na sile, przyjmując coraz bardziej skomplikowane i wyrafinowane formy. Stanowiła zaś następstwo industrializmu i wynikającego stąd utylitarnego stylu życia, ostatecznie przyjmującego kształt prymitywnego materializmu oraz konsumpcjonizmu. Przestępstwa gospodarcze, jakie obserwujemy w czasach nam obecnych, nie są zjawiskiem nowym, zaś „działalność, która definiowana jest aktualnie jako przestępczość gospodarcza jest udokumentowana w zapisach historycznych"[28], jednak ich agresywno-ekspansywny charakter, fakt naruszania za pośrednictwem działalności gospodarczej dobrostanu natury oraz skala zagrożeń przyjmująca na wielu obszarach katastrofalne rozmiary (nie tylko dla współczesnego człowieka i przyszłych pokoleń, ale również dla naszej planety), stanowią problem priorytetowy, od rozwiązania którego uzależnione jest „być albo nie być".

5. Dominacja przestępczości gospodarczej

Przestępstwa gospodarcze generujące zagrożenia środowiska naturalnego na skalę globalną stały się w ostatnich czasach bardzo poważnym problemem, kategorycznie wymagającym podjęcia radykalnych i efektywnych działań w obszarze prewencji, edukacji i regulacji prawnych oraz prawa karnego ochrony środowiska. Przestępstwa gospodarcze należą nie tylko do najczęściej popełnianych przestępstw przeciwko środowisku, ale także ich siła rażenia ma największą niszczycielską moc – przede wszystkim w skali globalnej. W tym szczególnym przypadku ocena częstości popełnianego przestępstwa winna być skorelowana ze skutkami, jakie ono wywołuje. Tylko taka perspektywa pozwoli na racjo-

[26] Zob. J. Szpak, Historia gospodarcza powszechna, Warszawa 2007, s. 106.
[27] Zob. M. Jastrząb, *op. cit.*, s. 79.
[28] A. Bałandynowicz, Zapobieganie przestępczości, Warszawa 1998, s. 151.

nalne oszacowanie skali zagrożeń, umożliwiając przedsięwzięcie skutecznych środków zaradczych.

Przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu w obszarze gospodarki nie są niczym nowym. Działalność, która aktualnie jest definiowana jako ten właśnie rodzaj postępowania posiada udokumentowane zapisy historyczne. Organy legislacyjne i inne organy publiczne winny poświęcić wiele uwagi problemowi prewencji i zwalczaniu tego zjawiska nie tylko w zakresie jednostkowym (indywidualnym), ale także w aspekcie społecznym (szeroko), zwłaszcza w odniesieniu do różnych gałęzi przemysłu. Głównym celem jest zagwarantowanie odpowiednich warunków dla nowoczesnej gospodarki, której – w przeciwnym razie – grozić będzie konkurencja stosujących nieuczciwe praktyki.

Nie ma przesady w tym, że przez długi czas zagadnienia związane ze środowiskiem w odniesieniu do przestępczości gospodarczej w Europie Zachodniej nie były zauważane. Dopiero w latach 70. XX wieku zrozumiano, że problem przestępstw przeciwko środowisku jest na tyle poważny, by uczynić z niego przedmiot publicznej debaty. Powodem jest również fakt, że ten rodzaj przestępczości gospodarczej ujawnił się jako dominujący dla polityki kryminalnej w wielu uprzemysłowionych, dynamicznie rozwijających się krajach, preferujących materialistyczny, utylitarny i konsumpcyjny styl życia, w którym zyski, wygoda, przyjemności i zachcianki osiągane za sprawą rywalizacji i nieuczciwego procederu zastąpiły takie wartości, jak: dobro wspólnoty i środowiska, piękno, szlachetność, miłość, zdrowie.

Rozpatrując przestępstwa tradycyjne, dużo uwagi poświęca się ich uwarunkowaniom społecznym, takim jak: pochodzenie, środowisko, sposób spędzania wolnego czasu. W tym kontekście naturalne są korelacje pomiędzy wskaźnikami przestępczości a zróżnicowanymi determinantami. W przestępstwach przeciwko środowisku naturalnemu współzależności tego typu grają rolę drugorzędną. Wyróżnikiem nie jest tutaj sposobność popełnienia przestępstwa, ale struktura regulacji prawnych i sprawność systemów kontrolnych. W stosunku do nadużyć ekologicznych możemy prześledzić, jak zmienia się ich struktura stosownie do rozwoju ekonomicznego, nowych legislacji i zmian w działalności praktycznej organów publicznych. Rzecz jasna zakres nadużyć w różnych branżach gospodarki i grupach zawodowych jest bardzo zróżnicowany. Skupienie uwagi na prewencji wobec przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu pociąga za sobą zmiany w strukturze prawnej i w systemie administracyjnym. Priorytetową kwestią jest uniknięcie szczegółowych regulacji, których stosowanie jest trudne do skontrolowania i wyegzekwowania.

Szczegółowe regulacje powodują, że środki kontroli zostają przesunięte ze spraw znaczących na sprawy podrzędne.

Najważniejszymi komponentami przyszłej strategii działań przeciwko przestępstwom ochrony środowiska naturalnego są środki prewencji, natomiast system sankcji karnych musi być poważnie zrewidowany. Kary muszą być ustanawiane i stosowane bardzo rozsądnie i ostrożnie. Nie oznacza to wcale, że nie ma tu miejsca na reformy. Zbyt wiele przestępstw przeciwko środowisku pozostaje niewykrytych, ponieważ w niektórych przedsięwzięciach gospodarczych nie można zindywidualizować odpowiedzialności za powzięte decyzje.

W wielu sprawach mają miejsce trudności związane z prowadzeniem śledztwa i przewodu sądowego, a także procedura kama jest nieefektywna. Takie formalno-proceduralne dysfunkcje powodują, że w wielu przypadkach nie można dowieść winy i skazać tych, którzy, obiektywnie biorąc, powinni być uznani za przestępców. Niedociągnięcia, o których mowa, muszą być wyeliminowane z systemu kontroli społecznej i zapobiegania przestępczości.

6. Przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu na tle przestępczości gospodarczej

Zarówno współczesne piśmiennictwo, jak również analizy międzynarodowych instytucji rządowych wskazują na to, że przestępczość gospodarcza postrzegana jest jako jedno z bardziej zagrażających prawidłowemu funkcjonowaniu stosunków gospodarczych, w konsekwencji przyczynia się do globalnego stanu zagrożenia środowiskowego. Jako taka wywiera negatywny wpływ zarówno na poszczególne podmioty, jak też na całe obszary działalności gospodarczej oraz na środowisko[29]. Konsensus w zakresie oceny wagi zagrożeń, jakie niesie za sobą przestępczość gospodarcza, nie rozciąga się już tylko na kwestię interpretacji samego zjawiska. W odniesieniu do tej problematyki, zarówno w literaturze światowej jak i rodzimej, spotkać się można z licznymi, różniącymi się od siebie stanowiskami. Różnice wynikają zarówno z celów, jakim ma służyć konkretna definicja przestępczości gospodarczej, jak też z dziedziny naukowej, z jakiej się ona wywodzi. Na użytek niniejszych rozważań należy wyłonić transparentne interpretacje zjawiska przestępczości

[29] Zob. Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation, No. 12(81), Strasburg 1981.

gospodarczej, eksponujące najczęściej popełniane przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu.

Jako pierwszą w wyodrębnionym zjawisku przestępczości gospodarczej wymienimy klasyczną socjologiczną koncepcję, odwołującą się bezpośrednio do kryterium sprawcy – w ujęciu amerykańskiego socjologa Edwina Hardina Sutherlanda (1883–1950). Według Sutherlanda, przestępstwa gospodarcze to czyny dokonane przez sprawców o określonej pozycji społecznej. Na potrzeby wspomnianej koncepcji Sutherland posłużył się terminem *White-collar-crime*, oznaczającym osoby o wysokim statusie społecznym i zawodowym[30].

Dynamika zmian w zakresie rodzajów przestępstw gospodarczych i ich sprawców nigdy nie zdezaktualizowała głównych założeń koncepcji Sutherlanda, jednakże uświadomiła konieczność zbudowania definicji przestępczości gospodarczej w oparciu o inne kryteria, niż charakterystyka sprawcy. Wówczas zaczęły powstawać koncepcje zorientowane na czyn. Koncepcje te odwoływały się do kryterium systemowego poprzez związanie określonych czynów przestępczych z działalnością gospodarczą. Zgodnie z tymi koncepcjami główną cechą przestępstw gospodarczych jest to, że godzą one w system gospodarczy, w ramach którego są popełniane i jednocześnie osłabiają do niego zaufanie[31].

Przy wspomnianym ujęciu definicyjnym pojawia się jednak wątpliwość dotycząca sposobu odróżnienia przestępstw gospodarczych od klasycznych przestępstw przeciwko mieniu. Częściową próbą rozwiązania tak postawionego problemu było wyodrębnienie przez Karla Lindemanna z ogólnego prawa karnego kategorii „prawa karnego gospodarczego". Obecnie przyjmuje się, że „kryterium wyodrębnienia prawa karnego gospodarczego od przepisów chroniących jednostkowe interesy majątkowe (mienie) pozostaje ponadindywidualny charakter interesów gospodarczych stanowiących dobro chronione przepisami prawa karnego gospodarczego"[32]. Najszersze definicje prawa karnego gospodarczego określają je jako sumę norm odnoszących się do wszelkich patologicznych zachowań gospodarczych[33].

Definiowanie przestępczości gospodarczej przez pryzmat prawa karnego gospodarczego wydaje się jednak bardzo ryzykowne, zważywszy na wtórność przepisów prawnych (mających na celu eliminowanie patologii) wobec samego zjawiska, którego mają dotyczyć. Cóż bowiem

[30] Zob. E. H. Sutherland, White Collar Crime, New York 1949.
[31] Zob. J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, Kryminologia, Gdańsk 2007, s. 294.
[32] O. Górniok, Prawo karne gospodarcze, Bydgoszcz 2003, s. 2.
[33] Zob. *ibidem*, s. 3.

można powiedzieć w odniesieniu do kategorii zachowań jednoznacznie patologicznych w sferze gospodarczej, a z różnych powodów nieobjętych jeszcze normami prawno-karnymi? W tym kontekście wydaje się zasadne rozważenie dynamicznej definicji zaproponowanej przez Andrzeja Bałandynowicza, według której „przestępczość gospodarcza to karalne, równie dobrze możliwe i legalne, ale szkodliwe czyny, popełnione w związku z działalnością gospodarczą, obejmujące duże wartości finansowe”[34]. W definicji tej podkreślona jest potrzeba spojrzenia na problem w aspekcie prognostyki.

Z kolei w ujęciu prawnym inną definicję proponuje Jerzy Skorupka. Zgodnie z jego koncepcją „przestępstwem gospodarczym jest czyn zabroniony, którego głównym przedmiotem zamachu jest obrót gospodarczy, a ściśle rzecz ujmując podstawy prawidłowego obrotu gospodarczego, którymi są: uczciwa konkurencja, poszanowanie dobrych obyczajów oraz słusznych interesów konsumentów”[35]. Autor tej definicji pojęcie „obrót gospodarczy” rozumie jako faktyczne i prawne stosunki, występujące pomiędzy uczestnikami obrotu przy podejmowaniu, prowadzeniu i zakończeniu działalności gospodarczej. Jednocześnie Skorupka wskazuje na potrzebę odróżnienia przestępstw gospodarczych od przestępstw o charakterze gospodarczym, podkreślając, że te ostatnie oznaczają jakiekolwiek penalizowane zachowania, podejmowane w związku z obrotem gospodarczym[36].

Z uwagi na trudności w zakresie uzgodnienia wspólnego podejścia do definiowania przestępczości gospodarczej, zjawisko to zaczęto określać poprzez wskazanie, jakich czynów przestępczych dotyczy. W ten sposób pojawiły się odmienne typologie, umożliwiające określenie kategorii przestępstw wchodzących w zakres umownie określany jako „przestępczość gospodarcza”.

W świetle problemu podejmowanego w niniejszym opracowaniu interesującą koncepcję podziału przestępstw gospodarczych zaproponowała Oktawia Górniok. Autorka przedstawia następującą typologię przestępstw uznawanych za gospodarcze:

– przestępstwa przeciwko podstawowym instytucjom gospodarczym,
– przestępstwa przeciwko przedsiębiorstwom,
– przestępstwa przeciwko interesom finansowym,
– przestępstwa przeciwko konsumentom,

[34] A. Bałandynowicz, dz. cyt., s. 197.
[35] J. Skorupka, Prawo karne gospodarcze, Warszawa 2007, s. 16.
[36] Zob. *ibidem*, s. 16.

– przestępstwa przeciwko środowisku[37].

Inną klasyfikację zaproponował Karol Sławik:

– przestępstwa w obrocie bankowym i kapitałowym,
– przestępstwa związane z przekształceniami własnościowymi,
– przestępstwa związane z handlem i ruchem granicznym,
– przestępstwa podatkowe,
– kradzieże, zagarnięcia i wyłudzenia mienia społecznego,
– przestępstwa korupcji,
– naruszenia praw autorskich,
– przestępstwa w sporcie,
– przestępstwa przeciwko środowisku,
– przestępstwa na szkodę osób prawnych[38].

Na uwagę zasługuje fakt, iż w obydwu przytoczonych powyżej typologiach zagadnienie przestępstw związanych z naruszeniem dobrostanu środowiska naturalnego znajduje swoje miejsce, co może świadczyć zarówno o skali tego typu czynów, jak również o odmienności ich specyfiki od innych przestępstw uznanych za gospodarcze.

Podejmowane próby klasyfikacji warunkowane są niejednokrotnie jej przeznaczeniem, ale też przyjętą przez autora, często w sposób niezwerbalizowany, ogólną koncepcją znaczenia terminu przestępczość gospodarcza. Warto zaznaczyć, że występujące w przytoczonych klasyfikacjach kategorie zostały ustalone w pełni arbitralnie i łatwo jest je podważyć z uwagi na wielkość i poziom komplikacji obszaru występowania zjawiska przestępczości gospodarczej.

Pozostawiając zatem kwestię typologii przestępstw gospodarczych, wydaje się celowe przyjrzenie się głównym cechom charakteryzującym ową przestępczość, rozumianym jako element pozwalający na wyodrębnienie tego rodzaju przestępstw.

Górniok wskazuje na następujące znamiona przestępczości gospodarczej:

– brak elementu przemocy,
– anonimowość ofiar,
– znaczna liczba sprawców należących do wyższych warstw społecznych[39].

---

[37] O. Górniok, Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie, Warszawa 1994.
[38] Zob. K. Sławik, Współczesny sprawca przestępstwa, Rozprawy i Studia, Szczecin 1996.
[39] Zob. O. Górniok, dz. cyt.

Szerszy katalog najbardziej charakterystycznych cech zjawiska przestępczości gospodarczej, w tym przestępczości przeciwko środowisku, zaproponowała Justyna Karaźniewicz:
- ogromny zasięg oddziaływania,
- różnorodność zagrożeń w wielu dziedzinach życia ekonomicznego, wynikających z przestępstw gospodarczych,
- różnorodność metod i technik, konieczność specjalizowania się sprawców z uwagi na komplikację materii, w której działają,
- brak elementu przemocy,
- międzynarodowy charakter przestępczości gospodarczej jako znaczące utrudnienie zapobiegania i jej zwalczania,
- charakter ofiar (ofiarami są często ważne instytucje gospodarcze, których pozycja na rynku uzależniona jest od zaufania i oceny społecznej),
- wielość czynników warunkujących rozmiar i strukturę tego typu przestępczości,
- wewnętrzna złożoność zjawiska przestępczości gospodarczej i konieczność interdyscyplinarnego podejścia zarówno w zakresie jego badania, jak i działań prewencyjnych[40].

W kontekście powyższego zestawienia cech charakteryzujących przestępczość gospodarczą, trafne wydają się obserwacje Andrzeja Bałandynowicza, według którego „problemy stwarzane przez przestępczość gospodarczą nie ograniczają się do jednej specyficznej gałęzi prawa. Cechą wyróżniającą przestępstwa gospodarcze jest to, że obejmują one bardzo szeroką sferę zarówno odpowiedzialności organizacyjnej, jak i regulacji prawnych”[41].

7. Rola i znaczenie statystycznej analizy wielowymiarowej w procesie podejmowania decyzji

Pod wieloma względami nie posiadamy wystarczającej wiedzy na temat przyczyn, stopnia i rozległości skutków wywołanych przestępstwami przeciwko środowisku w obszarze gospodarki oraz statystyk ukazujących całokształt problemu, również w wymiarze prognostycznym. Informacje te są zrelatywizowane, m.in. zależne od przyjętych priorytetów ideologicznych, moralnych i ekonomicznych, interpretacji problemu, regulacji i norm prawnych, obszaru zagrożenia uznanego jako podstawa badania. Niewiele także wiadomo na temat efektywności stosowanych środków

[40] Zob. J. Karaźniewicz, Bankowe oszustwo kredytowe, Toruń 2005, s. 29.
[41] A. Bałandynowicz, dz. cyt., s. 152.

zaradczych, bowiem statystyki generalnie informują o wskaźnikach wykrycia, liczbie wszczętych postępowań oraz przestępstw stwierdzonych, a także stratach materialnych.

Na pytanie, „czy, w jaki sposób oraz w jakim stopniu badania statystyczne sprzyjają działaniom naprawczym?" rzetelnej odpowiedzi udzielić mogą przykłady zaczerpnięte ze statystyk dostępnych na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości. W naszym przekonaniu mają one wartość przeglądową, sprawozdawczą i archiwizacyjną, wyrażoną w odniesieniu do zmian ilościowych i mogą być wykorzystywane do monitorowania polityki rozwoju oraz podejmowania decyzji, ale nie dają obrazu wielowymiarowego. Choć istotne, patrząc z perspektywy rozwoju przestępczości i namysłu nad kierunkiem dokonujących się społecznych przemian, to na ich podstawie nie jesteśmy w stanie dokonać pełnej oceny sytuacji zagrożenia – zwłaszcza w skali globalnej. Pełna analiza winna się bowiem odnosić do jakości działania ludzkiego i uwzględniać wieloczynnikowość przestępstwa jak też prewencji oraz edukacji pro-ekologicznej. Zatem w procesach podejmowania decyzji dotyczącej przestępczości przeciwko środowisku winna być zastosowana analiza wielowymiarowa. Na ten aspekt problemu wskazywaliśmy w punkcie „Obszary zagrożeń w ujęciu kognitywistycznym". Dowiedliśmy również, że źródło zła przejawiającego się w przestępczości przeciwko środowisku lęgnie się w samym człowieku, w jego mózgu, a więc w motywacjach, formach jego istnienia uczuciowo-emocjonalnego oraz w specyfice myślenia. Zatem przyjęty w badaniach statystycznych algorytm uwzględniający czynniki parametryzujące zjawisko na poziomie wyłącznie zmian ilościowych nie jest w stanie dokonać ewaluacji problemu w wymiarze jakościowym.

Niech za przykład posłuży zapis z dnia 21 kwietnia 2010 roku mówiący, że policjanci skutecznie wykrywają przestępstwa przeciwko środowisku. Wskaźnik wykrycia w 2009 roku oszacowano na 82,4%. Rośnie także liczba wszczętych postępowań karnych z 5883 w 2008 roku do 6127 w roku 2009. Zarzuty popełnienia tego typu przestępstw postawiono 3916 podejrzanym (w tym: 152 nieletnim). Natomiast straty materialne spowodowane przestępstwami przeciwko środowisku wzrosły od 2008 do 2009 roku ponad dwukrotnie – do ponad 3,2 mln. Ponadto skuteczność odnosi się do wykrywalności działań przestępczych, natomiast przedmiotem badań nad zagrożeniami środowiska naturalnego wynikającego z przestępczości winna być przede wszystkim prewencja i zahamowanie procesu eksploatacji oraz degradacji środowiska naturalnego. Innymi słowy mówiąc, policja byłaby skuteczna wtedy, gdyby straty malały – zarówno w sferze materialnej, jak też dobrostanu środowiska.

Jurand Bień dochodzi do podobnych wniosków: na podstawie danych wyodrębnionych techniką *web scraping* ze strony http://www.statystyka.policja.pl/ pozyskał stosowne informacje, niezbędne do analizy problemu. Podsumował działania policji w latach 1999–2017: policja wszczęła 7320 postępowań, z których w 2680 przypadkach stwierdzono przestępstwa. Sprawcy zostali wykryci w 1821 przypadkach, co powoduje, że skuteczność działań policji w wykrywaniu przestępstw przeciwko środowisku wynosi 67,94%. Najwięcej, bo 509 wszczętych postępowań w sprawie przestępstw przeciwko środowisku policja odnotowała w roku 2017, najmniej – 265 – w 2011roku. Średnio rocznie wszczynano 385 postępowań. Najwięcej stwierdzonych przestępstw odnotowano w 2001 roku – 250, najmniej w roku 2012 – 73. Również w tych samych latach notuje się odpowiednio największą ilość przestępstw wykrytych – 184 oraz najmniejszą – 40. Najwyższa skuteczność wykrycia sprawców miała miejsce w 1999 roku, najniższa wynosiła tylko 45% i odnotowano ją w 2017 roku. Bień przedstawia sytuację przestępczości przeciwko środowisku na wykresie:

Wykres 1. Przestępstwa przeciw środowisku – liczba przestępstw w latach 1999–2017.

Źródło: J. Bień, Przestępstwa przeciwko środowisku, https://ekordo.pl/przestepstwa–przeciwko–srodowisku/ (dostęp: 26 listopada 2021 r.).

Na kolejnym wykresie Breń prezentuje skuteczność policji:

Wykres 2. Przestępstwa przeciw środowisku. Skuteczność wykrywania przestępstw w latach 1999–2017

Źródło: J. Bień, Przestępstwa przeciwko środowisku, https://ekordo.pl/przestepstwa–przeciwko–srodowisku/ (dostęp: 26 listopada 2021 r.).

Bień pierwotnie sądził, że stworzenie policji ds. przestępstw środowiskowych na wzór policji ds. przestępstw gospodarczych będzie dobrym rozwiązaniem. Obserwując pogarszającą się skuteczność w wykrywaniu przestępstw przeciwko środowisku uznał jednak, iż w obecnych realiach społeczno-gospodarczych taka innowacja nie będzie w Polsce miała zastosowania, głównie z uwagi na konieczność dokonania zmian na polu prawa, mentalności i edukacji[42].

W Kodeksie Karnym, rozdz. 22, część szczegółowa, wymienione są artykuły wskazujące na działania godzące w stan jakości środowiska. Stanowią one wykładnię dla działania policji:

1) zniszczenia w świecie roślinnym i zwierzęcym (art. 181),
2) zanieczyszczanie środowiska (art. 182),
3) nieodpowiednie postępowanie z odpadami (art. 183),
4) niewłaściwe zabezpieczenie materiału promieniotwórczego (art. 184),
5) zaostrzona odpowiedzialność za skutkowe przestępstwa przeciwko środowisku (art. 185),
6) używanie urządzeń zabezpieczających środowisko (art. 186),
7) zmniejszanie wartości przyrodniczej chronionego terenu lub obiektu (art. 187),

[42] Zob. J. Bień, Przestępstwa przeciwko środowisku, 2 sierpnia 2019, https://ekordo.pl/przestepstwa–przeciwko–srodowisku/ (dostęp: 26 listopada 2021 r.).

8) zachowania godzące w naturalne piękno krajobrazu (art.188)[43].

Przedstawiony przez Bienia wykres pokazuje, z jakiego artykułu w okresie od 1999 do 2017 roku popełnianych było najwięcej przestępstw:

Wykres 3. Przestępstwa przeciw środowisku. Liczba przestępstw w latach 1999–2017 wg przestępstw z art. 181–188 kodeksu karnego.

Źródło: J. Bień, Przestępstwa przeciwko środowisku, https://ekordo.pl/przestepstwa–przeciwko–srodowisku/ (dostęp: 26 listopada 2021 r.).

Jak wykazują statystyki, w latach 1999–2017 najwięcej wszczętych postępowań miało miejsce z art. 183 (dotyczącego niewłaściwego postępowania z odpadami). Wszczęto 2857 postępowań, w tym w 1010 przypadkach uznano dokonanie przestępstwa; wykryto sprawców w 718 przypadkach, skuteczność wykrywania wyniosła 71,1%. Największą skuteczność policja miała dla przestępstw popełnianych na podstawie art. 188 (zachowania godzące w naturalne piękno krajobrazu): stwierdzono 323 przestępstwa, wykryto w 322 przypadkach sprawców. Dominują przestępstwa popełniane z art. 181–183[44].

[43] Zob. Ustawa z dnia 22 czerwca 2021 r. – Przestępstwa przeciwko środowisku, Kodeks karny, Dz. U. 2020 poz. 1444, art. 181–188.
[44] J. B i e ń, *op. cit*.

Tylko na podstawie tych danych widać, że w naszej współczesności niezbędne jest podjęcie szerokich, interdyscyplinarnych, niezależnych analiz wielowymiarowych – w świetle nauk historycznych, prawnych, socjologicznych, psychologicznych, psychiatrycznych, kryminologicznych – które pozwoliłyby oszacować rangę problemu przestępstw gospodarczych w odniesieniu do problemu stwarzania zagrożeń środowiska naturalnego, a także dostarczyłyby informacji dla stworzenia skutecznej polityki prewencyjnej i edukacji proekologicznej.

Współcześnie obserwujemy, że w procesie podejmowania decyzji niepodważalną rolę odgrywa zastosowanie zaawansowanych metod statystycznych. Statystyka jednowymiarowa oraz statystyka matematyczna to metody klasyczne i w analizie problemów stosowane powszechnie, ale nieprzydatne bądź słabo przydatne w interesującym nas przypadku przestępczości przeciwko środowisku na tle przestępczych zjawisk gospodarczych. Zakłada się w nich zmienność jednego czynnika i stałość pozostałych, co grozi wygenerowaniem statycznego obrazu oraz utratą określonej i istotnej puli informacji. Tymczasem zjawiska gospodarcze, zwłaszcza w odniesieniu do przestępczości przeciwko środowisku, charakteryzują się wielowymiarowością.

Najnowsza zaawansowana analiza danych umożliwia zastosowanie wielowymiarowych metod badawczych, opartych o zjawiska złożone, opisane za pomocą kilku, w praktyce nawet kilkunastu czy kilkudziesięciu charakterystyk. Mimo, iż z taką złożoną analizą wiąże się wiele trudności, głównie związanych z koniecznością analizy wielu obiektów, i uwzględnienia licznych cech, to interesujący nas problem możemy rozwiązać jedynie dzięki zastosowaniu statystycznego wielowymiarowego badania.

Tylko niewielka ilość metod statystycznych spełnia kryterium wieloczynnikowości. Często sięgają one do pionierskiej pracy Zdzisława Hellwiga (1925–2013), formułującej zasadę taksonomiczną, służącą do typologii jednostek przestrzennych[45]. Stosunkowo prostym rozwiązaniem problemu dotyczącego podejmowania decyzji w oparciu o liczne cechy zbioru obserwacji jest wskazanie najbardziej korzystnego wyboru spośród wielu ujętych w wykazach rozwiązań. W Polsce zainicjował stosowanie metod taksonomicznych Jan Czekanowski (1882–1965), antropolog, etnograf, statystyk, podróżnik i językoznawca.

Rafał Tkocz podkreśla z naciskiem, że „metody klasyfikacji wprowadzone przez polskich badaczy zagadnienia taksonomii zostały jed-

[45] Zob. Z. Hellwig, Taksonometria ekonomiczna, jej osiągnięcia, zadania i cele, (w:) J. Pociecha (red.), Taksonomia – teoria i jej zastosowania, Kraków 1990.

nak w ostatnich latach zdecydowanie wyparte w związku z coraz powszechniejszym stosowaniem przez decydentów modułów analitycznych proponowanych przez takie firmy jak Statsft Inc. (producenta oprogramowania Statistica) czy SPSS. Moduły te dają decydentowi wiele możliwości rozwiązywania problemów wielowymiarowych, jednakże w wielu przypadkach można zauważyć braki pewnych przydatnych grup metod, które zostały wprowadzone przez polskich badaczy (takie metody, jak syntetyczny miernik[46] rozwoju Hellwiga), nie zostały natomiast zauważone"[47].

Analiza statystyczna wielowymiarowa na ogół odwołuje się do dwóch głównych zagadnień klasyfikacyjnych:

– w jednym zakłada się, że charakterystyki klasy, do której należy przydzielić obiekt, są znane,
– w drugim przyjmuje się natomiast nieznajomość liczby klas.

W ogólnym podziale metod klasyfikacyjnych wyróżnia się również metody:

– hierarchiczne,
– niehierarchiczne.

Konkludując, Tkocz podkreśla, że wadą metod jest uzyskanie wyników nie wskazujących na klasę obiektów „lepszych"[48], a zatem – nie odpowiadających na kluczowe dla nas pytanie: „jakie decyzje podjąć w celu zapobiegania przestępstwom przeciwko środowisku?".

Bibliografia

1. Aitken R.R., Gan dhi, Dōgen i Głęboka Ekologia, Dzikie Życie 2019, 3/297, https://dzikiezycie.pl/archiwum/2019/marzec–2019/gandhi–dogen–i–gleboka–ekologia (dostęp: 21 czerwca 2021 r.).
2. Aleksandrowicz J., Hameed A., Filozoficzne i historyczne przesłanki elementologii medycznej, (w:) J. W. Dobrowolski, S. B. Vohora (red.), Ekologizm w ochronie zdrowia, Kraków 1989.
3. Aleksandrowicz J., Sumienie ekologiczne, Warszawa 1988.
4. Aleksandrowicz J., Nie ma nieuleczalnie chorych, Łódź 1987.

[46] Z. Hellwig, dz. cyt.

[47] R. Tkocz, Statystyka w podejmowaniu decyzji i marketingu, 27 września 2009 r., https://artelis.pl/artykuly/13415/statystyka–w–podejmowaniu–decyzji–i–marketingu (dostęp: 26 listopada 2021 r.)

[48] *Ibidem*.

5. Aleksandrowicz J., Skotnicki A., Zmierzch nihilizmu terapeutycznego oraz renesans ekologizmu czyli systemowej koncepcji świata, (w:) (red. nieznany), Propozycja kompleksowej terapii u chorych na stwardnienie rozsiane, Kraków 1983, s. 5–7.
6. Bałandynowicz A., Zapobieganie przestępczości, Warszawa 1998.
7. Bień J., Przestępstwa przeciwko środowisku, 2 sierpnia 2019, https://ekordo.pl/przestepstwa–przeciwko–srodowisku/ (dostęp: 26 listopada 2021 r.).
8. Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., Kryminologia, Gdańsk 2007.
9. Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation, No. 12(81), Strasburg 1981.
10. Feuerbach L., O istocie chrześcijaństwa, przeł. A. Landman, Warszawa 1959.
11. Globalne zagrożenia ekologiczne, https:/wlaczoszczedzanie.pl/ekozagrozenia/globalne–zagrozenia–ekologiczne/ (dostęp: 20 listopada 2021 r.).
12. Górniok O., Prawo karne gospodarcze, Bydgoszcz 2003.
13. Górniok O., Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie, Warszawa 1994.
14. Hellwig Z., Taksonometria ekonomiczna, jej osiągnięcia, zadania i cele, (w:) J. Pociecha (red.), Taksonomia – teoria i jej zastosowania, Kraków 1990.
15. Jagiełłowicz A.B., Bałandynowicz A., Pleśniak M., Meandry widzenia i niewidzenia, seria wydawnicza „Filozofia zdrowia", t. 1, Warszawa 2021, s. 47–56.
16. Jastrząb M., Historia ludzkiego gospodarowania, Warszawa 2010.
17. Karaźniewicz J., Bankowe oszustwo kredytowe, Toruń 2005.
18. Krishnamurti J., Wolność od znanego, przeł. F. Urbańczyk, Poznań 1994.
19. Naisbitt J., Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives, New York 1982.
20. Skolimowski H., Święte siedlisko człowieka, przeł. R. Palusiński, Warszawa 1999.
21. Skorupka J., Prawo karne gospodarcze, Warszawa 2007.
22. Sławik K., Współczesny sprawca przestępstwa, Rozprawy i Studia, Szczecin 1996.
23. Spinoza B., Etyka w porządku geometrycznym dowiedziona, przeł. I. Myślicki, Warszawa 2008.
24. Stacewicz J., Megatrendy a strategia i polityka rozwoju, Warszawa 1996.

25. Sutherland E. H., White Collar Crime, New York 1949.
26. Szpak J., Historia gospodarcza powszechna, Warszawa 2007.
27. Tkocz R., Statystyka w podejmowaniu decyzji i marketingu, 27 września 2009 r., https://artelis.pl/artykuly/13415/statystyka–w–podejmowaniu–decyzji–i–marketingu (dostęp: 26 listopada 2021 r.).
28. Ustawa z dnia 22 czerwca 2021 r. – Przestępstwa przeciwko środowisku, Kodeks karny, Dz. U. z 2020 r., poz. 1444.
29. Wróblewski Z., Ekologii filozofia, http://www.ptta.pl/pef/pdf/e/ekologiifilozofia.pdf (dostęp: 21 listopada 2021 r.).

Environmental crime – risk areas

Abstract

For such a rich issue as economic crime, including environmental crime, it is not enough to simply adapt different theoretical constructs; a confrontation of the diverse interpretations of the phenomenon is also required. The fundamental issues to be studied are: a) the reasons and ways in which laws are established, b) the reasons and ways in which they are violated, c) the scope and overlapping areas of activity of the justice and control authorities. At the heart of these three issues is the question of authority – legitimacy for the legislature, for the people associated with the economy and for the actions of coercive bodies. Since the origins of the Old and New Testaments, there have been no more acceptable legitimising principles for the power of individuals and institutions than those which, when used, the authority must justify their existence by the consent of the majority. More recently, according to a study by L. Harris, the American public expects businesses to eliminate crises and unemployment, control air and water pollution, participate in urban redevelopment, stimulate worker development, eliminate poverty and disease, and eliminate racial discrimination. However, public opinion is only an argument, and sometimes an alibi. We must recognise that views on the validity of the law vary widely among authors who are consensualists, pluralists or who view society from a neo-Marxist perspective. Whatever the theoretical alternative for analysis, the study of primary criminalisation processes in the field of environmental crime needs priorities.

Evaluating the functioning of the justice system in the field of environmental crime reduction shows a relativity to criminal-legal interventions, which results in the choice of not necessarily criminal ways of resolving conflicts. On the other hand, the interactions, or lack thereof, between control bodies and the justice system can shape the object of priority research efforts; they extend both in time and in space. Historical research, such as Jean Claude Waquet's study of corruption in Florence in the 17th and 18th centuries, helps us to understand society as a whole, as well as the functions and perceptions of corruption or other economic crimes.

Key words

health wellbeing, economic relations, ultratechnologies, environmental disasters, eco-philosophy, economic crime, statistical modules

Mariusz Muszyński[1]

Konstytucja RP a prawo międzynarodowe – spór o pierwszeństwo w pluralistycznym porządku prawnym

Streszczenie

Relacje między prawem międzynarodowym a prawem krajowym przez wiele lat porządkowano w oparciu o dwie przeciwstawne konstrukcje: dualistyczną i monistyczną. Pierwsza z nich w rzeczywistości wymagała politycznej zgody państwa na wykonanie zobowiązania międzynarodowego, druga chciała tę wolę całkowicie wyeliminować.

Dziś pojawiła się koncepcja aby odrzucić podejście hierarchiczne, a postawić jednoznacznie na pierwszeństwo – przynajmniej w przypadku pojawienia się fundamentalnych sprzeczności między prawem międzynarodowym a krajowym – krajowych konstytucji. Organem służącym kontroli tych konfliktów i blokującym ewentualne skutki zobowiązań międzynarodowych sprzecznych z konstytucją mają być trybunały konstytucyjne.

Tego rodzaju zmianom koncepcyjnym doskonale odpowiada konstrukcja Konstytucji RP i ustrojowa pozycja polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Aktywność TK w tym obszarze wzmocni legitymizację prawa międzynarodowego i złagodzi potencjalną odmowę wykonania międzynarodowego zobowiązania. Czy innym jest przecież odrzucenie zobowiązania ze względów politycznych, a czym innym odmowa jego wykonania uzasadniona stwierdzeniem niekonstytucyjności normy międzynarodowej przez Trybunał Konstytucyjny.

Słowa kluczowe

Prawo krajowe, prawo międzynarodowe, Konstytucja RP, monizm, dualizm, pluralizm, Trybunał Konstytucyjny, orzecznictwo, pierwszeństwo, spór, legitymizacja.

---

[1] Dr hab. Mariusz M u s z y ń s k i, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego.

1. Wstęp

Relacje między prawem krajowym a prawem międzynarodowym nie były proste nawet w czasach, kiedy konstrukcja świata cechowała się transparentnością – składał się on z równych, suwerennych państw zamkniętych w swych granicach. W oparciu o stworzone wówczas modele teoretyczne – dualizm i monizm – praktyka wpracowała jednak w tym zakresie delikatny konsensus[2].

Dziś sytuacja jest dużo bardziej skomplikowana. Spowodował to kryzys państwowości i globalizacja, a w konsekwencji konfrontacja z wyzwaniami przynoszonymi przez te procesy. Dla ich rozwiązania państwa zaczęły budować na podstawie traktatów konstrukcje pośrednie – związki i organizacje międzynarodowe wyposażone w autonomiczne władztwo o różnym charakterze, w tym w uprawnienia do tworzenia prawa. W efekcie doszło nie tylko do ograniczenia tak pilnie strzeżonej państwowej suwerenności, ale też znaczącego rozluźnienia spójności porządku międzynarodowego. W nowej rzeczywistości ożyło więc stare pytanie o kształt relacji między tak przedefiniowanym strukturalnie prawem międzynarodowym a prawem krajowym.

Celem niniejszego artykułu jest próba znalezienia na nie odpowiedzi. A w nowej perspektywie nie jest to proste. W doktrynie ciągle dominują obie stare teorie. Z kolei w praktyce każdy z systemów próbuje problem rozwiązywać samodzielnie, z reguły poprzez przypisanie sobie prawa pierwszeństwa. Efektem są coraz większe spory i konflikty.

Analizy tak postanowionego problemu dokonuję w oparciu o konstrukcje teoretyczne, konfrontując reguły prawa międzynarodowego z polskimi rozwiązaniami konstytucyjnymi. Staram się przy tym wskazać argumenty na rzecz pojawiającej się w naturalny sposób tezy, że w obecnej rzeczy-

---

[2] Zob. szerzej np.: J. G. Starke, Monism and Dualism in The Theory of International Law, British Yearbook of International Law 1936, t. 17; A. von Bogdandy, Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: on the Relationship between International and Domestic Constitutional Law, Journal of International Constitutional Law 2008, t. 6; T. Spaak, Kelsen on Monism and Dualism, (w:) M. Novakovic (red.), Basic Concepts of Public International Law: Monism & Dualism, Belgrad 2013; K. Skubiszewski, Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa, (w:) Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych. Materiały naukowej konferencji międzynarodowej w Warszawie w październiku 1977. Wrocław/Warszawa/Kraków/Gdańsk 1980; A. Wasilkowski, Monism and Dualism at Present, (w:) J. Makarczyk (red.), Theory of International Law at the Treshold of the 21st Century. Essey in Honour of Krzysztof Skubiszewski, Hague/London, Boston 1998; T. Wasilewski, Stosunek wzajemny: porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe, Toruń 2004.

wistości prawnej należy postawić – przynajmniej w Polsce – na pierwszeństwo Konstytucji RP.

2. Prawo międzynarodowe a prawo krajowe – istota systemów

Prawo międzynarodowe i prawo krajowe to dwa odrębne systemy prawne, które mimo postępującej przez lata funkcjonalnej spójności, ciągle wykazują się zasadniczymi różnicami w wielu płaszczyznach.

Przede wszystkim różnią się specyfiką źródeł prawa. Oczywiście krajowych systemów źródeł prawa jest tyle co państw i każdy z nich ma indywidualny charakter, jednak wspólną cechą systemów prawa krajowego odróżniającą je od systemu źródeł prawa międzynarodowego jest ich (z reguły) konstytucyjne umocowanie (sformalizowanie) i hierarchiczność wskazanych tam rodzajów aktów prawnych. W Polsce taki katalog źródeł prawa określa art. 87 Konstytucji[3]. Hierarchiczność wyznacza natomiast art. 8 ust. 1 Konstytucji (zasada nadrzędności Konstytucji), a w pewnym zakresie – i w specyficzny sposób, poprzez wskazanie relacje między poszczególnymi aktami normatywnymi w procedurze orzekania o hierarchicznej zgodności prawa – także art. 188 pkt 1–3 Konstytucji[4].

Natomiast w prawie międzynarodowym nie istnieje formalny katalog źródeł prawa, choć za taki uważa się powszechnie wskazany w art. 38 ust. 1 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: MTS)[5] katalog podstaw orzekania MTS. Znajdziemy tam: umowy międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy, zasady ogólne prawa, orzecznictwo sądowe i opinie przedstawicieli doktryny, przy czym kolejność przywołania nie ma tu znaczenia, lecz jedynie stanowi ich uporządkowanie według stopnia określoności.

Generalnie system źródeł prawa międzynarodowego ciągle jeszcze jest uznawany za niehierarchiczny[6], co znaczy, że – inaczej niż w prawie krajowym – wszystkie źródła są równorzędne i mogą się wzajemnie derogować. Aczkolwiek już samo literalne brzmienie art. 38 ust. 1 lit. d Sta-

[3] Choć należy dodać, że źródłem prawa jest też rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy niewymienione w art. 87, ale wskazane w art. 234 Konstytucji i uznawane za źródło prawa powszechnie obowiązującego równe ustawie.

[4] M. Muszyński, Dialog Trybunału Konstytucyjnego RP i Trybunału Sprawiedliwości UE, Prokuratura i Prawo 2022, nr 7–8, s. 10.

[5] Tekst patrz: Statute of the Court | International Court of Justice (icj–cij.org) (1 czerwca 2022 r.). Polski tekst: Dz. U. z 1947 r., Nr 23, poz. 90.

[6] Mówi się natomiast o hierarchiczności norm i dzieli się je na normy bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*) oraz względnie obowiązujące (*ius dispositivum*). Patrz też: art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych.

tutu MTS pokazuje, że dwa ostatnie źródła mają charakter pomocniczy (*subsidiary means*), co *a contrario* oznacza, że pierwsze trzy mają charakter zasadniczy (tzw. źródła główne)[7]. Taki podział sugeruje, że korzystanie z grupy pomocniczej powinno być możliwe, jeżeli nie ma źródła pochodzącego z grupy głównej[8]. Dodatkowo, jako tzw. pozastatutowe źródła prawa międzynarodowego praktyka i doktryna zgodnie uznaje akty jednostronne państw i niektóre uchwały organizacji międzynarodowych[9].

Prawo międzynarodowe – co do zasady – stanowi system norm obowiązujących w relacjach zewnętrznych państw będących piastunami suwerenności. Normuje ich zachowanie wobec siebie, rozgraniczając jednocześnie ich jurysdykcję. Z kolei prawo krajowe reguluje wewnętrzne funkcjonowanie państwa.

Każde z nich jest też tworzone w innych procedurach, przez inne podmioty i skierowane do innych adresatów. I tak prawo krajowe jest tworzone w procedurach określonych w konstytucji i ustawach, przez specjalnie powołany do tego organ prawotwórczy (parlament lub inne upoważnione do tego organy władzy publicznej). W ten sposób ustanowione reguły prawa obowiązują na terytorium państwa i wiążą podmioty znajdujące się pod władzą państwa (jurysdykcja terytorialna) jako adresatów tego porządku. Także wbrew ich woli. Żaden z adresatów prawa krajowego nie może się od niego uwolnić własnym działaniem.

Natomiast prawo międzynarodowe tworzone jest przez państwa (bezpośrednio lub pośrednio – w ramach organizacji międzynarodowych) na własny użytek. Oczywiście, w procesie tym w sposób faktyczny także uczestniczą organy państwowe. Czasem nawet krajowy organ prawotwórczy, bo demokratyzacja stanowienia prawa międzynarodowego i legitymizacja norm międzynarodowych to dwie konstrukcje, które coraz bardziej na ten porządek oddziałują. Jednak z założenia głównym organem tworzącym prawo międzynarodowe jest rząd (organ wykonawczy), bo to on kształtuje politykę zagraniczną, której instrumentem jest ten system prawa. Parlament krajowy – i to tylko w niektórych przypadkach –

---

[7] Art. 38 ust. 1 lit. d: subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law. Takie rozumienie może podważać pogląd o całkowitym braku hierarchizacji prawa międzynarodowego.

[8] Zob. np. W. Czapliński, A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe, Warszawa 1999, s. 17–18; J. Gilas, Prawo międzynarodowe, Toruń 1999, s. 50–70; por. A. Klafkowski, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 1966, s. 29–39.

[9] Zob. np. W. Czapliński, A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe…, s. 90–109; J. Gilas, Prawo międzynarodowe…, s. 71–78.

jedynie wyraża zgodę na związanie się prawem międzynarodowym ukształtowanym przez rząd. Także samej ratyfikacji, czyli zgody na związanie się umową (z perspektywy prawa międzynarodowego) i na ostateczne wejście do krajowego systemu prawnego (z perspektywy konstytucyjnej) dokonuje władza wykonawcza (głowa państwa).

Tak więc prawo międzynarodowe ma charakter konsensualny i wywodzi się z woli państw[10]. Jest to efekt suwerenności, która stanowi nie tylko pozycję normatywną państwa opartą o niezależność, ale też ideę regulacyjną prawa międzynarodowego. Dlatego państw – poza wyjątkowymi przypadkami (np. normy peremptoryjne, tzw. milcząca zgoda) – nie można związać normą prawa międzynarodowego, której formalnie nie zaaprobowały. Obowiązują je wyłącznie te przepisy (normy), w tworzeniu których uczestniczyły, lub na związanie się którymi wyraziły zgodę w inny sposób przewidziany odpowiednimi procedurami.

W ten sposób manifestuje się kolejna cecha systemu prawa międzynarodowego, bo adresaci są w nim jednocześnie podmiotami je tworzącymi.

Przez wiele lat oba systemy istniały odrębnie. Umożliwiała to ówczesna specyfika środowisk, jakich funkcjonowanie regulowały. Problem ich wzajemnych relacji i współdziałania ujawnił się w XIX w. Spowodowało go m.in. umiędzynarodawianie coraz większej ilości spraw należących tradycyjnie do obszarów regulowanych prawem krajowym i regulowanie ich w traktatach oraz stopniowa demokratyzacja i konstytucjonalizacja funkcjonowania państw. Zjawiska te uzewnętrzniły się w procesie wykonywania zobowiązań międzynarodowych, właśnie w potrzebie stworzenia mechanizmów przenoszenia i funkcjonowania ich w płaszczyźnie krajowej.

3. Dualizm i monizm

W odpowiedzi na tę rzeczywistość międzynarodową, teoria prawa przełomu XIX i XX wieku wypracowała dwie koncepcje odpowiadające na

[10] Zob. wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 7 września 1927 r., Case of the S.S. Lotus, P.C.I.J., Series A, No. 10, s. 18–19; zostało to potwierdzone w dalszym orzecznictwie międzynarodowym, patrz m.in.: wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 13 września 1928 r., Case of Factory at Chorzów, P.C.I.J., Series A, No. 17, s. 28; wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1951 r., Case of Fisheries, I.C.J. Reports 1951, s. 124, 143; opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 lipca 1996 r., Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, I.C.J. Reports 1996, s. 16, 17, 25. W literaturze por. także L. Ehrlich, Prawo narodów, Lwów 1927, s. 86.

pytanie o relacje między prawem krajowym a prawem międzynarodowym: dualistyczną i monistyczną.

Twórcą koncepcji dualistycznej był Heinrich Triepel (1868–1946), niemiecki konstytucjonalista i specjalista prawa międzynarodowego[11]. Przedstawił ją w wydanym w 1899 r. dziele „Völkerrecht und Landesrecht". Podobne stanowisko zajął też włoski badacz, Dionisio Anzilotti (1867–1950), który rozpropagował je w wydawanym kilkakrotnie podręczniku do prawa międzynarodowego pt. „Corso di diritto internazionale" (pierwsze wydanie w 1912 r.).

W koncepcji dualistycznej Triepel podkreślił, że prawo międzynarodowe i prawo krajowe to dwa odrębne systemy prawne[12]. Ich odrębność wyraża się przez trzy kluczowe cechy: (1) różnych adresatów norm międzynarodowych i krajowych; (2) różne podstawy obowiązywania (normy międzynarodowe opierają się na wspólnej woli państw (*Gemeinwille*), a krajowe na woli pojedynczego państwa); (3) fakt, że wydanie krajowego aktu normatywnego sprzecznego z prawem międzynarodowym nie podważa jego krajowego obowiązywania.

Jest to wynikiem suwerenności i podmiotowości państw. W efekcie powstaje przepaść rozdzielająca prawo krajowe od międzynarodowego. Jedyny wspólny mianownik stanowi pozostawanie ich obu w zakresie powinności (*sollen*). Wyklucza to całkowitą konkurencję w sensie normatywnym, a tworzy konieczność współpracy. Konsekwencją jest potrzeba zbudowania między nimi jakiegoś normatywnego pomostu.

Rozwiązanie tego problemu wg koncepcji dualistycznej przynosi prawo konstytucyjne. Instrumentem jest proces transpozycji (transformacji). Skoro każdy z systemów działa na innym poziomie, to aby norma prawa międzynarodowego funkcjonowała w porządku krajowym, musi zostać tam przetransponowana.

Z kolei monizm jest powszechnie wiązany z Hansem Kelsenem (1881–1973), choć tak naprawdę początki nauki monistycznej wiążą się z pracami holenderskiego naukowca, Hugo Krabbe (1857–1936), który już pod koniec XIX w. głosił supremację prawa międzynarodowego nad prawem krajowym[13]. Następnie kontynuował to podejście francuski konstytucjonalista Leon Duguit (1859–1928). Jednak całościową koncepcję monizmu opracował Kelsen. Oparł ją na czterech

[11] Patrz: H. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, Lipsk 1899. Porównaj: A. Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1899, s. 190 i n.

[12] H. Triepel ,Völkerrecht und Landesrecht, Lipsk 1899, s. 110 i n. Por. A. Verdross, Verfassung der Völkerrechtlichergemeinschaft, Wien–Berlin 1926, s. 34–37.

[13] A. Nussbaum, Geschichte des Völkerrechts, Berlin–München 1960, s. 308.

podstawowych elementach: (1) tożsamości państwa i prawa; (2) idei, zgodnie z którą porządek prawny jest sumą norm, których ważność opiera się na hipotetycznej normie podstawowej; (3) wyłączeniu wszelkich elementów faktycznych z konstrukcji porządku prawnego; (4) odrzucenia wszelkiego związku z inną hipotezą nielogiczną, taką jak moralność lub prawo natury[14].

Monizm powstał w opozycji do dualizmu. Głównym zastrzeżeniem, podniesionym przez Kelsena wobec koncepcji Triepla była ocena, że Triepel rozważa państwo z dwóch niedających się pogodzić perspektyw. Z jednej strony państwo jest całkowicie tożsame z jego porządkiem prawnym, a dla prawnika państwo jest niczym innym, jak porządkiem prawnym (*Rechtsordnung*). Z drugiej strony jednak państwo, działając w międzynarodowym porządku prawnym, jest uważane za podmiot prawa (*Rechtssubjekt*), którego personifikację Kelsen odrzucił jako antropomorficzną[15].

Skoro państwo jest porządkiem prawnym to stanowi część uniwersalnego porządku prawnego. Z kolei taka wspólnota prawa jest uporządkowana. Normy mają swój związek i hierarchię. W całym tym systemie norm szczególną rolę odgrywają normy prawa międzynarodowego. Są na najwyższym poziomie drabiny hierarchicznej norm, bo to one są normami tworzącymi społeczność międzynarodową. Patrząc od strony fundamentów tej hierarchii najniżej znajdziemy orzeczenia i akty administracyjne. Są one wiążące, bo tak wynika z ustaw i zwyczaju. Te zaś muszą być przestrzegane, bo tak nakazuje konstytucja. Z kolei konstytucja jest wiążąca na podstawie prawa międzynarodowego, które deleguje najwyższe prawne władztwo politycznej wspólnocie, skoro ta ostatnia posiada wszelkie cechy państwa, jakie są wymagane wg prawa międzynarodowego. I to oznacza supremacje prawa międzynarodowego nad krajowym.

Dlatego dla Kelsena monizm nie jest ograniczony do relacji między prawem krajowym a prawem międzynarodowym. Oznacza raczej jed-

[14] Zob. H. Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Tübingen 1920, s. 42. Na ten temat w literaturze np. T. Spaak, Kelsen on Monism…, s. 322–343; T. Widłak, Teoria i filozofia prawa międzynarodowego Hansa Kelsena, Gdańsk 2018, s. 63 i n. M. Muszyński, Siła, norma, idea. Prawo międzynarodowe w ujęciu historycznym. T. 3. Prawo międzynarodowe uniwersalne 1919–2019, Warszawa 2022, s. 31–32.

[15] Patrz szerzej interesujące wyjaśnienie w przedmowie do II wydania (Vorrede zur zweiten Auflage). H. Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen 1923, s. V–XXIII. Por. F. Rigaux, Hans Kelsen on International Law, Journal of International Law 1998, nr 9, s. 330.

ność prawa całego świata (monizm światowy), ponieważ wszystkie systemy krajowe mają swe korzenie w prawie międzynarodowym. Państwa są niczym innym jak prawem, a idea rządzenia przez prawo jest regułą światową[16].

To wszystko świadczy, że w koncepcji monistycznej oba systemy, krajowy i międzynarodowy, to dwa elementy jednego porządku, a więc nie ma potrzeby istnienia aktu transpozycyjnego, bo inkorporacja następuje automatycznie[17].

Obie te koncepcje wiele lat wywierały wpływ na praktykę państw, jednak żadna z nich jej nie zdominowała. Rozwiązania krajowe do dziś czerpią częściowo z dualizmu, a częściowo z monizmu, z reguły tworząc system mieszany. O ich konkretnym kształcie decyduje jednak samo państw, zasadniczo w swojej konstytucji. Wpływa na to również rodzaj źródła prawa międzynarodowego, z jakiego wynika zobowiązanie (norma prawna). Takie rozwiązanie znalazło też miejsce w Konstytucji RP z 1997 r.

4. Prawo międzynarodowe w Konstytucji RP

Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Pojęcie użyte w tym przepisie obejmuje wszystkie źródła prawa międzynarodowego (kompletny system)[18].

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, przepis ten nie jest jedynie deklaracją polityczną, ale ma znaczenie normatywne. Stanowi nie tylko jedną z konstytucyjnych zasad funkcjonowania państwa, ale też odzwierciedla ogólną zasadę prawa – *pacta sunt servanda*[19], przez co stanowi gwa-

[16] A. Nussbaum, Geschichte des Völkerrechts, Berlin–München 1960, s. 310.

[17] Por. A. Klafkowski, Prawo międzynarodowe…, s. 46–50; J. G. Starke, Monism and Dualism in..., s. 68–69 oraz 75 i n.; por. A. von Bogdandy, Pluralism, Direct Effect..., s. 397–413

[18] Zob. K. Wójtowicz, Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym porządku prawnym według projektu Konstytucji RP, (w:) K. Działocha, A. Pułło (red.), Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego, Gdańsk 1998, s. 137–142; P. Sarnecki, Komentarz do art. 9, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, t. 1, Warszawa 2016, s. 324; A. Syryt, Oddziaływanie prawa międzynarodowego na sądownictwo konstytucyjne w Polsce – perspektywa konstytucyjna, Warszawa 2019, s. 96.

[19] Potwierdził to TK wskazując, że „art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską". Zob. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4/A, poz. 42, pkt 5.5.

rancję przestrzegania tych źródeł prawa międzynarodowego, których pozycja nie została w Konstytucji określona *expressis verbis*[20].

Z takiej perspektywy, art. 9 Konstytucji da się również interpretować jako nakładający obowiązek do przestrzegania jednej zasad prawa międzynarodowego istotnej dla relacji międzysystemowych – zasady pierwszeństwa prawa międzynarodowego. Zasada ta stanowi mechanizm zapewniający wykonanie zobowiązań międzynarodowych (zapewnienie skuteczności prawa międzynarodowego) w krajowym porządku prawnym[21]. Zgodnie z jej istotą, jeżeli wynika to ze specyfiki zobowiązania międzynarodowego, to jego zaciągnięcie powinno wymusić zmiany w prawie krajowym[22].

I choć z perspektywy prawa międzynarodowego, zasada jego pierwszeństwa dotyczy całego obszaru tego wieloskładnikowego (wieloźródłowego) systemu, to nie wolno rozumieć jej istoty literalnie. Jej istota polega na tym, że:

1) po pierwsze, zasada ta ma charakter wyłącznie formalny. Materialnie pojawienie się zobowiązania międzynarodowego, z którym prawo krajowe jest sprzeczne, nigdy nie skutkuje bezpośrednio – tj. automatycznym unieważnieniem takiego krajowego aktu prawnego, ani zniesieniem jego skutków. Do osiągnięcia skutku w krajowym porządku konieczne jest stosowne działanie właściwych organów państwa, podejmowane na podstawie i w procedurach prawa krajowego, w tym w zgodzie z Konstytucją. Do tego czasu – niezależnie od stanu prawnego w prawie międzynarodowym – co do zasady wszelkie akty prawa krajowego (normatywne i stosowania prawa)

[20] Por. np. M. Masternak-Kubiak, Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym, Warszawa 1997, s. 16; C. Banasiński, Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997 r.), Przegląd Prawa Europejskiego 1997, nr 2, s. 7; A. Wyrozumska, Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka, Warszawa 2006, s. 553.

[21] Zob. Opinia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 4 lutego 1932 r., Treatment of Polish Nationals and other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory, PCIJ Series A/B, no 44, s. 24. Por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe..., s. 385–388.

[22] Zob. Opinia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 21 lutego 1925 r. Exchange of Greek and Turkish populations (Lausanne Convention VI, January 30th, 1923, article 2), PCJI Serie B–No 10, s. 20. Por. art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, który brzmi: „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu. (…)”.

są ważne i mają atrybut krajowej legalności[23]. Jedynie w sferze prawa międzynarodowego takie zawieszone czy niewykonane zobowiązanie zmienia swój charakter i pozycję w systemie – przekształca się w nowe zobowiązanie z obszaru odpowiedzialności państwa, które jednak podlega odrębnym regułom traktowania;

2) po drugie, z perspektywy konstytucyjnej, skutek zasady pierwszeństwa prawa międzynarodowego wygląda inaczej, bo *de facto* zależy od konstytucyjnego umocowania konkretnego źródła prawa międzynarodowego, z którego takie zobowiązanie pochodzi. Możliwe i w praktyce częste jest w ten sposób różnicowanie rangi tych zobowiązań, co generuje systemowy konflikt. Tym samym, poprzez takie zindywidualizowane rozwiązania uzewnętrznia się cecha art. 9 Konstytucji jako normy generalnej i specyfika obu wspomnianych wyżej zasad oznaczająca, że prawo międzynarodowe nie wnika w sposób wykonania wynikających z niego zobowiązań czy w pozycję norm międzynarodowych w krajowym systemie prawnym, ale interesuje się wyłącznie skutkiem.

W sposób skonkretyzowany w Konstytucji RP umocowanie posiadają tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe. Są one wskazane w jej art. 87, który zawiera katalog źródeł prawa krajowego, jako jedno z nich. Żadne inne z pozostałych źródeł prawa międzynarodowego nie jest w Konstytucji RP spozycjonowane *expressis verbis* jako źródło prawa krajowego[24]. W ten sposób art. 87 jest praktycznym odzwierciedleniem koncepcji monistycznej, zgodnie z którą zaciągając zobowiązanie w postacie umowy międzynarodowej państwo tworzy automatycznie prawo dla regulacji stosunków krajowych.

Technicznym dopełnieniem tego rozwiązania jest art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, który wprowadza warunki (ust. 1) i zasady (ust. 2) bezpośredniego stosowania ratyfikowanych umów międzynarodowych, już jako formalnego źródła prawa krajowego. W pierwszym kontekście jest to wymóg ogłoszenia w dzienniku ustaw[25] i brak konieczności wydania ustawy w celu jej stosowania. Taka konieczność może wynikać z woli twórców umowy, jej przedmiotu, jak i z samego kształtu przepisów, któ-

[23] Chyba że coś innego wynika jednoznacznie i wprost z konkretnego zobowiązania międzynarodowego lub przypisanego mu skutku konstytucyjnego.

[24] Abstrahując od specyfiki art. 91 ust. 3 Konstytucji. Określa on sposób i warunki stosowania (wyłącznie stosowania) prawa stanowionego przez organy organizacji międzynarodowych (uchwał), a nie ich pozycję w systemie prawa krajowego.

[25] Zasady ogłaszania reguluje art. 88 ust. 3 Konstytucji: „Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa”.

re nie będą spełniać cech samowykonalności. W tym ostatnim przypadku duży wpływ na bezpośrednie stosowanie takiej umowy ma też jednak praktyka organów administracyjnych i sądów. Z kolei zasady bezpośredniego stosowania takich umów odnoszą się do sytuacji kolizyjnych, gdzie ich pierwszeństwo przed ustawami krajowymi przypisane zostało wyłącznie normom pochodzącym wprawdzie z umowy ratyfikowanej, ale wyłącznie takiej, którą ratyfikowano za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Warto też podkreślić, że pierwszeństwo to nie dotyczy jednak samej Konstytucji, która jest najwyższym aktem normatywnym w państwie (art. 8 ust. 1 Konstytucji) i także jest bezpośrednio stosowana, jeśli sama nie stanowi inaczej (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Z kolei umowy ratyfikowane bez zgody ustawowej, które są przecież także źródłem prawa krajowego, nawet jeśli są samowykonalne, to jednak nie mają atrybutu pierwszeństwa stosowania przed ustawą[26]. Takie rozwiązanie prowadzi nas więc do jeszcze jednego wniosku, że nie jest to czysty monizm kelsenowski[27].

Źródła prawa międzynarodowego inne niż umowy międzynarodowe tworzą węzeł obligacyjny wyłącznie w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Nie wywołują żadnych bezpośrednich skutków w prawie krajowym. W świetle zasady *pacta sunt servanda* podlegają natomiast wykonaniu, a zadaniem państwa jest osiągnięcie celu wyznaczonego tak zaciągniętym zobowiązaniem. Jest to odzwierciedlenie koncepcji dualistycznej, co potwierdza także wprost art. 89 i art. 90 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji[28], a także szereg odesłań konstytucyjnych do uregulowania wskazanych zagadnień w umowach międzynarodowych czy do

[26] W doktrynie pojawiają się czasem nietrafione koncepcje opierające pierwszeństwo umów ratyfikowanych bez zgody ustawowej o art. 9 Konstytucji RP lub specjalne rozumienie art. 188 pkt 3 Konstytucji RP jako „niewykluczającego traktowania umowy co najmniej na równi z ustawą". Zob. A. Wyrozumska, Umowy międzynarodowe..., s. 578. W mojej ocenie jest to błędne nie tylko ze względu na kwestie strukturalno-systemowe (istnienie normy szczegółowej nie pozwala wywodzenia wniosku *a contrario* z innej normy o charakterze generalnym w celu ominięcia normy szczególnej). Nie wolno też interpretować konstytucji w oparciu o reguły i cele innego systemu prawa (prawa międzynarodowego).

[27] W doktrynie można znaleźć skrajnie różne oceny w tej kwestii. Część określa polskie rozwiązanie z art. 91 Konstytucji jako system, który „bliższy jest systemowi monistycznemu niż dualistycznemu". Inni uznają całościowe konstytucyjne rozwiązania za system dualistyczny. Zob. A. Wyrozumska, Umowy międzynarodowe..., s. 599; R. Kwiecień, Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego, Warszawa 2000, s. 114.

[28] Razem z art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji (kompetencja Prezydenta RP do ratyfikacji umów międzynarodowych).

prawa międzynarodowego[29]. W takim przypadku wykonanie zaciągniętego (powstałego) w prawie międzynarodowym zobowiązania zależy wyłącznie od politycznej woli (i siły) państwa, bo realną podstawę prawną działania państwa musi stanowić nowo stworzona lub już istniejąca norma krajowa, dająca organom państwa kompetencje do osiągnięcia wyznaczonego prawem międzynarodowym skutku, o czym mówi zresztą art. 7 Konstytucji RP.

5. Pluralizm systemów i jego konstytucyjna perspektywa

Jak widać z powyższego, Konstytucja RP jest aktem zasadniczo przychylnym dla prawa międzynarodowego. Na pewno przychylniejszym niż Ustawa Zasadnicza RFN, aczkolwiek mniej przychylnym niż Konstytucja Holandii, gdzie normy prawa międzynarodowego mają pierwszeństwo nawet przed normami konstytucyjnymi.

Przychylność ta wynika z faktu, że na obecnym etapie rozwoju społeczności międzynarodowej, Konstytucja RP nie może już być „ślepa" na prawo międzynarodowe, ani prawo międzynarodowe na Konstytucję[30]. Należy jednak pamiętać, że również przychylna prawu międzynarodowemu konstrukcja konstytucyjna ma swoje granice wytrzymałości. Szczególnie w dzisiejszych czasach, kiedy – jak pisał Luhmann – społeczność międzynarodowa stanowi specyficzny twór, bez wierzchołków i bez środka[31]. Efektem są coraz częściej sytuacje konfliktu norm wykraczającego poza rozwiązania dualistyczno-monistyczne. Wywołuje je szybko rosnąca dynamika rozwoju prawa międzynarodowego konfrontowana ze stabilnością rozwiązań konstytucyjnych, powodowana zmianami, jakie dotknęły w ostatnich kilkudziesięciu latach świat, w tym w szczególności pogłębiającą się regionalną integracją państw. Procesy te wpływają na międzynarodowy porządek prawny, który w ich efekcie przedefiniował swą strukturę i utracił jednolitość. W prawie międzynarodowym pojawiło się wiele reżimów samowystarczalnych (*self-contained regimes*), z których każdy zażądał dla siebie statusu systemu *lex specialis*.

---

[29] Zob. np. art. 25 ust. 4, art. 27, art. 55 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 2, art. 59 ust. 4, art. 116 ust. 2, art. 117, art. 229 Konstytucji RP.

[30] Por. np. rozwiązania Konstytucji PRL. K. Skubiszewski, Prawo PRL a traktaty, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1972, nr 3, s. 1–18.

[31] N. Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München–Wien 1981, Analysen und Perspektiven 8/9, s. 22.

Równolegle rozpoczęło się też stopniowe (punktowe) spajanie prawa międzynarodowego z prawem krajowym, zarówno w wymiarze aksjologicznym, jak i normatywnym (materialnoprawnym), instrumentalnym czy strukturalnym. Procesy te nazwano konstytucjonalizacją prawa międzynarodowego i umiędzynarodawianiem prawa krajowego. Ich konsekwencją jest nie tylko zbliżanie tych systemów, ale i stopniowa harmonizacja horyzontalna konstytucji krajowych różnych państw[32].

Powyższe wywołało efekt „naturalnej" erozji hierarchii (piramidy) systemów, której skutkiem jest dekonstrukcja starego sporu o pierwszeństwo i istniejących w prawie międzynarodowym zasad jego rozwiązywania w perspektywie monizmu i dualizmu. Pamiętajmy, że teorie te pochodzą z przełomu XIX i XX w. W tamtych czasach mogły stanowić klucz do wielu dylematów. Dziś ich hermetyczna argumentacja czy sztywne ramy nie pozwalają oceniać praktycznych wydarzeń normatywnych, a tym samym nie tylko nie rozwiązują szeregu problemów, ale same je tworzą. Z kolei wypracowywane nowe międzynarodowe standardy o znaczeniu globalnym (np. prawa człowieka), które przy ich pomocy przez lata próbowano eksponować, są gwarantowane w prawie krajowym nie poprzez systemową przewagę, ale przy pomocy całkiem innego instrumentarium – ewolucji społecznej i światopoglądowej oraz wspomnianego wyżej, wieloaspektowego spajania systemów.

W efekcie tych zmian stary układ wyczerpał się i w doktrynie XXI w. zaproponowano odejście od monizmu i dualizmu, które jeden z badaczy nazwał nawet „intelektualnym zombie naszych czasów", lub ewentualnie ich znaczącą dekonstrukcję[33]. Zastąpić je miałaby pluralistyczna koncepcja funkcjonowania systemów prawnych. Jej specyfika ma opierać się nie na konkurowaniu, a na koegzystencji norm. Istotą jest więc brak ostatecznego punktu, z którego decyduje się o regułach rozstrzygania konfliktów i ich treści. Wielość porządków prawnych tworzy wielość perspektyw, a więc wielość reguł rozwiązywania konfliktów. Każdy system prawny ma swoją własną, a wszystkie są prawnie równie ważne i legalne. Zatem konfliktów nie można rozstrzygać argumentami prawnymi, ale należy je rozwiązywać politycznie[34].

[32] A. Peters, Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law, Vienna Online Journal on International Constitutional Law 2009, t. 2, s. 170.

[33] A. von Bogdandy, Pluralism, Direct Effect..., s. 400.

[34] A. Peters, Supremacy Lost…, s. 196. Por. A. Wyrozumska, Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego. Europejski Przegląd Sejmowy, grudzień 2021, s. 33.

To przenosi punkt ciężkości na prawodawców w każdym z tych systemów (dialog polityczny *ex ante*), a w jego następstwie docieranie się porządków prawnych (harmonizację) poprzez stosowne procesy legislacyjne. Podkreśla również rolę wykładni[35].

Tak pojmowany pluralizm ustawia też w innej perspektywie aktualne rozwiązania Konstytucji RP. Istota rzeczy przesuwa się z zawartych w niej rozwiązań kolizyjnych na ustawodawcę (tworzenie norm krajowych zgodnych ze zobowiązaniami międzynarodowymi) oraz poziom stosowania prawa (interpretacja stosowanego prawa krajowego zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi). Tym samym dywagowanie, czy Konstytucja RP wystarczająco uwzględnia pozycję prawa międzynarodowego traci znaczenie.

Warto jednak zauważyć, że z tej perspektywy zasadniczo zmienia się też rola Konstytucji jako fundamentu systemu prawa krajowego. Pluralizm *de facto* eksponuje jej rolę, ponieważ zarówno stanowienie prawa krajowego transponującego zobowiązania międzynarodowe, jak i jego wykładnia, muszą odbywać się także w jej ramach. Nie możemy przecież zapominać, że rozwiązania konstytucyjne są normami posiadającymi największa legitymizację demokratyczną, często uzyskaną w akcie referendum. A same normy międzynarodowe są słabo legitymizowane z uwagi na różne demokratyczne braki międzynarodowego procesu prawnego. Satysfakcjonującego poziomu legitymizacji nie gwarantuje nawet związanie się umową międzynarodową przez państwo w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą ustawową. Oczywiście możemy tu mówić, że tak ratyfikowana umowa ma akceptację parlamentu. Nie wolno jednak zapominać, że jest to wyłącznie akceptacja formalna, a nie treściowa. Ustawodawca nie ma żadnego wpływu na kształt i treść jej przepisów. Treść tę – jako element polityki zagranicznej – kształtuje w ramach swoich uprawnień konstytucyjnych władza wykonawcza (rząd), a już samego związania się w formie ratyfikacji dokonuje głowa państwa. Przykładem jest Polska, gdzie umowy międzynarodowe ratyfikuje Prezydent z kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Potwierdza to Konstytucja (np. art. 89–90, art. 133 ust. 1 pkt 1, art. 146 ust. 1)[36]. Po ratyfikacji parlament nie jest też władny samodzielnie wpłynąć na jej istnienie i funkcjonowanie.

---

[35] Zob. szerzej: M. Muszyński, Dialog Trybunału Konstytucyjnego RP i Trybunału Sprawiedliwości UE, Prokuratura i Prawo 2022, nr 7–8, s. 5–43.

[36] Chodzi o zgodę na ratyfikację, bo są inne formy związania się umową, które bezpośrednio należą do kompetencji rządu.

Braki tego rodzaju należy szczególnie krytycznie oceniać, kiedy normy międzynarodowe dotyczą kwestii fundamentalnych, stanowiących często materię konstytucyjną, tj. np. spraw ustrojowych, demokracji (np. zasada podziału władzy), samostanowienia narodu, prawa jednostek itp. Z tego powodu ostateczne zdanie w tych obszarach powinna mieć krajowa konstytucja.

W tak postrzeganym środowisku prawno-politycznym, możliwe jest odejście od pierwszeństwa prawa międzynarodowego, choć zwolennicy tej koncepcji ciągle piszą o tym dość nieśmiało[37]. Dopuszczają to tylko incydentalnie, w sprawach uznawanych za systemowo poważne, tj. wtedy, kiedy przy zderzeniu standardów krajowych i międzynarodowych dochodzi do konieczności ochrony fundamentalnych elementów porządku konstytucyjnego, bo norma lub akt prawa międzynarodowego są rażąco sprzeczne ze standardami konstytucyjnymi. Jak widać zgoda ta jest niejednoznaczna bo oparta na szeregu niejasnych epitetów.

Ponieważ taki konflikt ujawnia się zasadniczo na poziomie procesu transpozycji, ewentualnie bezpośredniego stosowania prawa międzynarodowego, a czasem również wykonywania wyroków trybunałów międzynarodowych, takie odstąpienie od pierwszeństwa prawa międzynarodowego jest realizowane w drodze kontroli konstytucyjności. Doktryna nazwała tę konstrukcję wykonywaniem przez trybunały konstytucyjne „prawa do oporu" (*constitutional right to resistance)*[38]*.* Praktycznym potwierdzeniem tego zjawiska jest trybunalskie orzecznictwo, które skonkretyzowało przesłanki doktrynalne, sprowadzając je do sprzeczności systemu konstytucyjnego z celem zobowiązania międzynarodowego, zarówno w płaszczyźnie technicznej, aksjologicznej, czy normatywnej, ewentualnie działań prawotwórczych organów międzynarodowych o charakterze *ultra vires*[39].

---

[37] Zob. A. Wyrozumska, Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach…, s. 35. Por. A. Nollkaemper, The Rapprochement between the Supremacy of International Law at International and National Levels, (w:) H. Ruiz Fabri, R. Wolfrum, J. Gogolin (red.), Select Proceedings of the European Society of International Law t. 2, Oxford 2008, s. 239–254. M. Poiares Maduro, Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action, (w:) N. Walker (red.), Sovereignty in Transition, Oxford 2003, s. 501–537.

[38] Zob. A. Peters, Supremacy Lost..., s. 195. Por. A. Nollkaemper, The Rapprochement between..., s. 239–254. M. Poiares Maduro, Contrapunctual Law..., s. 501–537.

[39] Por. m.in. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Republiki Austrii, sygn. B 267/86; wyrok Trybunału Federalnego Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 7 stycznia 1994 r., sygn. 120 Ia 43; wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN, sygn. 2 BvR 1481/04, Görgülü; wyrok Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa z dnia

6. Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny RP o normach prawa międzynarodowego

W tak postrzeganej rzeczywistości prawnej rośnie rola trybunałów konstytucyjnych, pełniących ostateczną rolę strażnika systemu prawa krajowego.

W Polsce rozwiązania konstytucyjne pozwalają Trybunałowi Konstytucyjnemu na odnalezienie się w koncepcji pluralistycznych systemów prawa. W art. 188 pkt 1 Konstytucji czytamy, że „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: (1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją (…)". Ten przepis pokazuje, że bezsprzecznie Konstytucja dopuszcza badanie każdej umowy międzynarodowej zawartej przez Polskę, niezależnie od sposobu związania się nią. Konsekwencją takiego zapisu jest też hierarchicznie jednoznaczna pozycja umów międzynarodowych w krajowym systemie prawnym. Są one poniżej Konstytucji.

Formułując przepis ustrojodawca posłużył się w nim pojęciem ogólnym pozwalając na kontrolę „umów międzynarodowych". Nie budzi jednak wątpliwości fakt, że przedmiotem orzekania Trybunału może być nie tylko cała umowa (tym bardziej że w praktyce kontrola całego aktu zdarza się rzadko), ale także jej część wyrażona redakcyjnie w formie przepisu prawnego (przepisów prawnych), a w formie materialnej – obejmująca normy prawne[40].

Powszechnie przyjęło się, że normy prawne są rzeczywistym przedmiotem kontroli TK wtedy, gdy Trybunał orzeka o relacji zgodności treści przedmiotu kontroli z wzorcem konstytucyjnym. Norma prawna jest rekonstruowana na podstawie konkretnego przepisu prawnego (przepisów prawnych), zawartego w konkretnej umowie (akcie normatywnym)[41].

---

9 grudnia 2009 r. w sprawie R przeciwko Horncastle and others; wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Włoskiej, sygn. 238/2012; wyrok Sądu Najwyższego Hiszpanii ze stycznia 2020 r., sprawa Oriola Unquerasa; wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN z dnia 5 maja 2020 r., sygn. 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16; wyroki Trybunału Konstytucyjnego RP, sygn. P 7/20, sygn. K 3/21 i sygn. K 6/21; i inne.

[40] Zob. np. postanowienie TK z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. P 15/13, OTK ZU 2014, nr 10/A, poz. 115; wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 24. Zob. też: M. Zubik, „Akt normatywny" jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, Gdańskie Studia Prawnicze 2014, nr 31, s. 731–744; W. Płowiec, Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, Państwo i Prawo 2017, nr 2, s. 36–53; A. Syryt, Oddziaływanie prawa międzynarodowego..., s. 138–139.

[41] Por. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 188, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, ak.

Konstytucja RP nie przewiduje natomiast wprost (literalnie) możliwości bezpośredniego badania norm prawa międzynarodowego pochodzących z innych źródeł prawa międzynarodowego. Wynika to z ich specyfiki.

Celowość trybunalskiej kontroli umów międzynarodowych, choć tylko tych ratyfikowanych, wzmacnia fakt, że stanowią one również krajowe źródło prawa, bo ratyfikacja obok znaczenia prawnomiędzynarodowego (zgoda na związanie się umową), zgodnie z Konstytucją RP ma również charakter procedury krajowej jako działanie *quasi* ustawodawczego[42].

Pozostałe źródła prawa międzynarodowego, w tym umowy międzynarodowe nie podlegające ratyfikacji, tworzą dla Polski węzeł obligacyjny tylko w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, a w obszarze krajowym podlegają wykonaniu przy użyciu instrumentów prawa krajowego.

Z tej perspektywy, na specyfikę kontroli konstytucyjnej wpływa koncepcja dualistyczna. Przy normach międzynarodowych podlegających transpozycji do prawa krajowego, Trybunał Konstytucyjny kontroluje już odpowiednie akty krajowe wpływając w tym samym na ich prawnomiędzynarodowe źródło[43]. W każdym z tych przypadków działa w kompletnym zakresie swoich kompetencji, na podstawie odpowiedniego pisma złożonego przez uprawniony podmiot (wniosek, skarga konstytucyjna i pytanie prawne), co nadaje też postępowaniom różną specyfikę.

W tak ukształtowanym systemie kontroli pewnym wyjątkiem są dwa inne rodzaje źródeł prawa międzynarodowego: normatywne uchwały organizacji międzynarodowych i międzynarodowe orzecznictwo sądowe, a konkretnie wyroki trybunałów międzynarodowych.

Żadne z nich nie jest wprost wskazane w Konstytucji RP jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie oznacza to jednak, że w praktyce nie mogą jej podlegać.

77. Takie ujęcie potwierdza także dotychczasowe orzecznictwo TK, zgodnie z którym „w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, przedmiotem kontroli może być akt normatywny, jego część albo przepis prawny, przez co jednakże zawsze należy rozumieć kontrolę konstytucyjności wyrażonych w nich norm. Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem o konstytucyjności albo niekonstytucyjności norm prawnych. Należy przypomnieć, że to między normami uporządkowanymi przez powiązania o charakterze kompetencyjnym lub treściowym może zachodzić relacja niezgodności" (zob. postanowienie TK z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. P 15/13, OTK ZU 2014, nr 10/A, poz. 115).

[42] Nazwanie ratyfikacji umowy międzynarodowej aktem quasi ustawodawczym wynika z charakteru jaki taka umowa nabywa w wyniku ratyfikacji. Upoważnia do tego art. 87 i art. 91 Konstytucji RP.

[43] Jedynie w przypadku umów międzynarodowych nieratyfikowanych powstaje sytuacja podwójnej kontroli: po pierwsze, bezpośredniej, po drugie, kontroli aktu transponującego taką umowę. Jeśli nie jest to niekonsekwencją ustrojodawcy, to musi oznaczać świadomą wolę możliwie szerokiego kontrolowania prawa międzynarodowego.

Jeśli chodzi o uchwały organizacji międzynarodowych, to w polskim przypadku dotyczy to głównie niektórych aktów prawa pochodnego UE. Na ten temat pisałem szerzej w tekście pt. „Granice kompetencyjne Trybunału Konstytucyjnego wobec prawa UE”[44]. W tym miejscy wspomnę tylko, że prowadzenie takiej kontroli jest możliwe zarówno w trybie skargi konstytucyjnej, pytania prawnego jak i wniosku.

Owszem, na początku Trybunał Konstytucyjny podchodził wprawdzie do tego zagadnienia powściągliwie[45]. Twierdził mianowicie, że brzmienie art. 188 pkt 1–3 Konstytucji „pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi, prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli wtórne prawo Unii Europejskiej. Brak wskazania w enumeratywnym katalogu zawartym w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji wtórnego prawa Unii Europejskiej jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej uniemożliwia Trybunałowi orzekanie w sprawie zgodności tego prawa z Konstytucją”[46]. Podkreślał też, że: „nie jest upoważniony do orzekania o ważności aktów Unii Europejskiej. O tym, czy Unia bądź odpowiednia instytucja unijna dysponowała kompetencją do ustanowienia aktu, decyduje, zgodnie z Traktatami, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kontrolując m.in. legalność aktów unijnych (art. 263 TFUE) oraz rozstrzygając o ważności tych aktów w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Powodem orzeczenia o nieważności aktu może być m.in. brak kompetencji do jego wydania”[47].

Stanowisko to zostało jednak podważone po kilku latach przez doktrynę[48]. Do oceny tej należy się przyłączyć. Zresztą jeśli nawet nie byłoby

---

[44] Zob. Mariusz Muszyński, Granice kompetencyjne Trybunału Konstytucyjnego wobec prawa Unii Europejskiej, (w:) A. Tarwacka (red.), *Tempora mutantur cum legibus*. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 112–141

[45] Także doktryna obawiała się potwierdzania takich kompetencji TK. Zob. S. Biernat, Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) C. Mik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Toruń 1999, s. 183 i wskazana tam literatura.

[46] Zob. postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, OTK ZU 2009, nr 11/A, poz. 178; wyrok TK z dnia 17 marca 2015 r., sygn. K 31/13, OTK ZU 2015, nr 3/A, poz. 31.

[47] Zob. wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, OTK ZU 2013, nr 5/A, poz. 63.

[48] Zob. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Kontrola konstytucyjności prawa pochodnego UE w trybie skargi konstytucyjnej i pytań prawnych, (w:) M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP, Wrocław 2015, s. 61; M. Wią-

to możliwe z perspektywy określonej zakresem przedmiotowym art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP, to mogłoby przebiegać w innych trybach. A to zostało ostatnio potwierdzone w praktyce trybunalskiej, choć chyba szerzej niedostrzeżone. Chodzi tu o możliwość badania w trybie skargi konstytucyjnej zgodności rozporządzeń unijnych z Konstytucją[49], jak i kontrolowanie ustaw stanowiących implementację dyrektyw unijnych, gdzie stosownym instrumentem może być wniosek konstytucyjny, skarga konstytucyjna, jak i pytanie prawne[50]. W tym przypadku, TK oceniając ustawę implementacyjną *de facto* kontroluje normę unijną[51].

7. Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o wyrokach trybunałów międzynarodowych

Szczególny i w ostatnim czasie aktualizujący się problem stanowi pytanie o możliwość orzekania przez TK o wyrokach trybunałów międzynarodowych[52]. I nie chodzi tu o wyroki interpretacyjne, jak te wydawane w procedurze prejudycjalnej przez Trybunał Sprawiedliwości UE. One bezpośrednio nadają przepisowi treść normatywną. Nie są wykonywane wprost, ale wiążą poprzez nakaz stosowania takiego przepisu z uwzględnieniem treści normatywnej ustalonej przez wyrok prejudycjalny TSUE. Dlatego *de facto* ich kontrolę Trybunał Konstytucyjny przeprowadza badając normy prawa unijnego.

Głębszego wyjaśnienia wymaga natomiast możliwość konstytucyjnej kontroli w przypadku wyroków trybunałów międzynarodowych stanowiących rozstrzygnięcie konkretnej sprawy i jako takich korzystających z atrybutu wykonalności w rozumieniu klasycznym[53].

---

cek, Glosa do postanowienia TK z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, Państwo i Prawo 2010, nr 6, s. 123.

[49] Zostało to przepracowane w wyroku o sygn. SK 45/09 dotyczącym rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych.

[50] Zob. np. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. Kp 8/09, OTK ZU 2009, nr 11/A, poz. 164; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. K 5/13, OTK ZU 2013, nr 9/A, poz. 137, wyrok z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. SK 19/16 OTK ZU 2018, nr 252/A, poz. 74.

[51] Zob. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Kontrola konstytucyjności..., s. 63.

[52] Zgodnie za art. 38 ust. 1 lit. d, źródłem są wyroki sądowe, a więc chodzi o wyroki sądów krajowych jak i międzynarodowych.

[53] Por. M. E. Villiger, Binding Effect and Declaratory Nature of the Judgments of the European Court of Human Rights: An Overview, (w:) A. Seibert-Fohr, M. E Villiger (red), Judgments of the European Court of Human Rights-Effects and Implementation, Baden–Baden 2014, s. 33.

W prawie międzynarodowym także taki wyrok ma mniejszy lub większy charakter prawotwórczy, co wiąże się z powszechnie znanym aspektem działalności orzeczniczej trybunałów międzynarodowych jakim jest rozwijanie prawa międzynarodowego. Prawotwórstwo orzecznicze wymusza specyfika prawa międzynarodowego, które jako system często cechuje się niedookreślonością, ogólnością czy nieprecyzyjną treścią przepisów[54]. Orzekanie na podstawie takich przepisów jest bardzo trudne. Dlatego trybunały międzynarodowe muszą orzekać w sposób aktywny, a ich działanie stanowi praktyczne kreowanie skonkretyzowanej treściowo normy[55]. Jak pisał Lauterpacht, w ten sposób orzecznictwo międzynarodowe (*judgement*) to rzeczywiste prawotwórstwo (*lawmaking*)[56]

W procesie prawotwórczej działalności trybunałów międzynarodowych podstawowe znaczenie odgrywają dwie wykładnie: systemowa i funkcjonalna, ukierunkowane na zapewnienie systemowej spójności i efektywności. Sama normatywna treść przepisów kształtowana jest natomiast z wykorzystaniem wykładni dynamicznej, kiedy sędzia – wywodząc normę – bada aktualność przepisu w perspektywie rozwoju sytuacji społeczno-politycznej i relacji międzynarodowych. Taka wykładnia znajduje swoje korzenie w art. 31 ust. 3 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, który pozwala na uwzględnienie przy interpretacji przepisów nie tylko literalnego znaczenia słów i ich kontekstu, ale też „innych elementów", wyraźnie wskazując, że mają być uwzględnione nie „jako kontekst", ale „łącznie z kontekstem". Chodzi tu również o późniejszy sposób stosowania traktatu[57]. W ten sposób sędziowska wykładnia dynamiczna może w rzeczywistości doprowadzić nawet do znaczącej zmiany treści traktatu (przepisu).

Dlatego słuszna jest puenta, że działalność prawotwórcza trybunałów międzynarodowych wpływa na suwerenne władztwo państwowe. I nie chodzi tu tylko o wpływ norm wykreowanych przez trybunały międzyna-

---

[54] Por. D. Kennedy, Theses about International Law Discourse, German Yearbook of International Law 1980, t. 23, s. 378–379; M. Koskenniemi, From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument, Helsinki 1989, s. 17–20.

[55] Por. H. Lauterpacht, The Function of Law in the International Community, Oxford 1933, s. 68.

[56] Por. H. Lauterpacht, The Development of International Law by the International Court. Being A Revised Edition of „The Development of International Law by the Permanent Court of International Justice", London 1934, s. 155–226.

[57] Zob. wyrok Stałego Trybunału Arbitrażowego z dnia 11 listopada 1912 r. w sprawie pożyczki rosyjskiej; por. A. Wyrozumska, Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka, Warszawa 2006, s. 348.

rodowe na samo prawo międzynarodowe, a więc definiujących konkretne zachowanie państw w tym systemie, ale też o krajowe skutki tak tworzonych norm, które to normy powstają przecież w płaszczyźnie orzeczniczej, a więc z pominięciem procedur właściwych zarówno w zakresie tworzenia, jak i nadania cech aktu prawa (wiązania się przez państwo).

Rezultatem takiego trybunalskiego procesu prawotwórczego jest nowa treść normatywna przepisów, na związanie się którymi parlament krajowy wydał wprawdzie w przeszłości swoją zgodę, ale działał nie znając nowego, dekodowanego w wyroku przez trybunał międzynarodowy brzmienia normatywnego. A co do zasady, bez takiej zgody przepisy te nie wiązałyby państwa, które nie musiałoby ich przestrzegać.

Jest też możliwe, że nowa treść normatywna przepisu przeobraża przepis tak istotnie, że traci on kształt, na jaki państwo zgodziłoby się na etapie zawierania traktatu, gdyby ją znało. Co więcej, rezultat działania prawotwórczego może nawet przekraczać granice zwykłej woli (decyzji) polityczno–prawnej i osiągnąć treść normatywną, na jaką państwa nie mogłyby się zgodzić na etapie wiązania (ratyfikacja), bo dana treść normy kolidowałaby z ich porządkiem konstytucyjnym. W ten sposób trybunał międzynarodowy zastąpiłby władze polityczną[58]. Nie tylko na poziomie ustawodawczym, ale i ustrojodawczym.

Źródłowość tak wykreowanej normy potwierdza samo prawo międzynarodowe[59]. Oczywiście to nie sam konkretny wyrok[60], ale właśnie wykreowana w nim konkretna norma prawna może być źródłem prawa międzynarodowego, a więc stanowić nakaz konkretnie zdefiniowanego zachowania się podmiotów tego porządku w innych sytuacjach niż ta, w której została ujawniona (utworzona), bo wykracza poza konkretny stan faktyczny i staje się podstawą służącą innym przypadkom orzeczniczym[61]. Inaczej mówiąc, samo orzeczenie jest nie tyle formalnym bezpo-

[58] W ten sposób Trybunał wkracza w działanie władzy politycznej. Por. M. Shapiro, Judges as Liars, Harvard Journal of Law and Public Policy 1994, t. 17, nr 1, s. 155.

[59] Por. L. Ehrlich, Prawo narodów..., s. 85–86; J. Gilas, Prawo międzynarodowe..., s. 57–62; W. Czapliński, A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe…, s. 25.

[60] Prawo międzynarodowe nie jest prawem precedensowym, nie funkcjonuje zasada stare decisis et non quieta movere, a wzajemne przywoływanie przez trybunały międzynarodowe swoich orzeczeń wiąże się z pokazywaniem i utrzymywaniem linii orzeczniczej, a nie źródłowym charakterem samych orzeczeń.

[61] Zob. wyrok TK z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21; por. zdanie odrębne sędziego M. Muszyńskiego do uzasadnienia wyroku TK z dnia 22 października 2020 r. w sprawie sygn. K 1/20, OTK ZU 2021, nr 4/A. por. A. v. Bogdandy, I. Venzke, Zur Herrschaft internationaler Gerichte: Eine Untersuchung internationaler öffentlicher Gewalt und ihrer demokratischen Rechtfertigung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2010, t. 70, s. 12 i wskazana tam literatura.

średnim źródłem prawa, ile niewiążącym źródłem poznania wiążącego prawa tj. wykreowanej normy prawnej[62].

Taki charakter wyroków trybunałów międzynarodowych i daleko idąca swoboda interpretacyjna generują pytanie o kwestie państwowej kontroli nad tą swobodą prawotwórczą. Norma powstaje bowiem w międzynarodowym procesie orzeczniczym – ułomnym w wielu kontekstach z perspektywy zasady demokracji i legitymizacji prawa. I właśnie ten brak deprecjonuje status wyroków trybunałów międzynarodowych, które co do zasady nie są obdarzane atrybutem bezpośredniej skuteczności w systemie prawa krajowego (podlegają „wykonaniu"). A ponieważ ich wykonanie (przenoszenie skutków) odbywa się na podstawie prawa krajowego (postanowień konstytucji), otwiera się możliwość, a nawet konieczność ich konstytucyjnej kontroli[63].

W przeciwieństwie do konstytucji niektórych państw[64], Konstytucja RP nie ma przepisu *expressis verbis* pozwalającego na kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroków trybunałów międzynarodowych. Brak takiej regulacji nie przeszkadza jednak takiemu działaniu. W stosunku do trybunałów międzynarodowych orzekających na podstawie umów międzynarodowych, wystarczy ogólna podstawa prawna, jaką jest art. 188 pkt 1 Konstytucji. Skoro bowiem przyjęło się, że rzeczywistym przedmiotem kontroli TK są normy prawne, to należy uwzględnić ich konkretną treść[65]. Odnosi się to nie tylko do orzekania o normach krajowych, ale też międzynarodowych. Inicjator postępowania wskazuje określoną jednostkę redakcyjną i treść zawartej w niej normy, a Trybunał do-

---

[62] Por. A. Pellet, Komentarz do art. 38, (w:) A. Zimmermann, C. Tomuschat, K. Oellers-Frahm, C. J. Tams, T. Thienel (red.), The Statute of the International Court of Justice, A Commentary, Oxford 2006, s. 677, pkt. 301–319; G. J. H. v. Hoof, Rethinking the Sources of International Law, Antwerp 1983, s. 169; M. Jacob, Precedents: Lawmaking through International Adjudication, German Journal of International Law 2011, t. 12, nr 5, s. 1005–1032.

[63] Por. A. v. Bogdandy, I. Venzke, Zur Herrschaft internationaler Gerichte..., s. 47.

[64] Art. 5[1]. „Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej: (…) b) w trybie przewidzianym przez federalną ustawę konstytucyjną, rozstrzyga kwestie dotyczące możliwości wykonywania rozstrzygnięć organów międzynarodowych, wydanych na podstawie umów międzynarodowych zawartych przez Federację Rosyjską, gdy ich wykładnia sprzeczna jest z Konstytucją Federacji Rosyjskiej, jak również możliwości wykonywania rozstrzygnięć zagranicznych lub międzynarodowych sądów, w tym sądów arbitrażowych, nakładających obowiązki na Federację Rosyjską, w przypadku gdy takie rozstrzygnięcie sprzeczne jest z fundamentalnymi zasadami porządku publicznego Federacji Rosyjskiej; (…)". Patrz tekst Konstytucji FR z dnia 12 grudnia 1993 r. ze zmianami przyjętymi podczas głosowania w dniu 1 lipca 2020 r.

[65] Zob. np. T. Woś, Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Studia Iuridica Lublinensia 2016, t. XXV, nr 3, s. 985–995.

konując rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia, wydobywa zakwestionowane treści normatywne. W ten sposób potwierdza, czy norma wskazana w piśmie inicjującym (wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej) ma określoną treść. Jeśli tak, to normę wywiedzioną z kwestionowanego przepisu konfrontuje z konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Zawsze w takim wypadku przedmiotem kontroli jest określona norma prawna wynikająca z przepisów.

Trudniej jest w sytuacji, kiedy wyrok trybunału międzynarodowego oparty jest na innych źródłach prawa międzynarodowego np. zwyczaju międzynarodowym. Należałoby w tej sytuacji badać krajowy akt wykonujący wyrok, pod warunkiem, że wykonanie odbywałoby się poprzez akty krajowe leżące w kognicji trybunalskiej.

W tak skonstruowanej procedurze, formułując zarzut niekonstytucyjności, inicjator postępowania może posłużyć się normami wywiedzionymi przez trybunał międzynarodowy w wyroku. Sięganie do nich jest uzasadnione, skoro tam właśnie następuje normatywne doprecyzowanie przepisów, a tak powstałe normy są następnie uwzględniane w późniejszej praktyce orzeczniczej[66].

Jest to tym bardziej słuszne w sytuacji ratyfikowanej umowy międzynarodowej, kiedy skutek tak ukształtowanej normy ma podwójny charakter. Po pierwsze, jego efektem jest jednostkowe orzeczenie, a więc wyrok tworzący konkretne zobowiązanie prawnomiędzynarodowe. W specyfice prawa międzynarodowego nie chodzi przecież o jednostkową sprawę czy zadośćuczynienie. Skoro Rzeczpospolita Polska ma obowiązek przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego, to państwo, wykonując taki wyrok, bada też jego skutki dla systemu *in generalis.* I dokonuje – w krajowym porządku prawnym – stosownych zmian. W tym wymiarze konstytucyjna kontrola stanowi więc instrument państwa weryfikujący nie tylko jakość w sferze krajowego stosowania prawa międzynarodowego, ale też jakość przekształcania swojego porządku prawnego w krajowych procedurach legislacyjnych, utrzymując działania te w konstytucyjnych ramach. Po drugie, w tej szczególnej sytuacji skutkiem wyroku może być przekształcenie się normy wywiedzionej w indywidualnej sprawie w normę natury generalno-abstrakcyjnej, która nie tylko stanowi potencjalną podstawę kolejnych rozstrzygnięć trybunałów międzynarodowych w podobnych sprawach, ale w efekcie praktyki organów państwowych – w związku z treścią art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji – może bez-

[66] Por. A. Wyrozumska, Prawotwórcza działalność sądów międzynarodowych i jej granice, (w:) A. Wyrozumska (red.), Granice swobody orzekania sądów międzynarodowych, Łódź 2014, s. 11.

pośrednio wejść do krajowego obrotu prawnego i ma pierwszeństwo stosowania przed ustawami.

Cechą tej ostatniej sytuacji jest to, że już nie tylko kreowanie normy, ale również jej wejście do obrotu krajowego odbywa się z pominięciem krajowej procedury legislacyjnej.

Dlatego musi istnieć możliwość sprawdzania konstytucyjności norm powstałych w wyniku prawotwórczego działania trybunału międzynarodowego i to możliwość o charakterze kontroli abstrakcyjnej, czyli niezależnie od tego, czy w praktyce norma ta została następnie użyta wyłącznie jako podstawa do zbadania i oceny indywidualno-konkretnej sytuacji skarżącego, czy też jej skutki poszły dalej – została uznana w praktyce orzeczniczej organów krajowych za część obowiązującego w Polsce systemu normatywnego (w rozumieniu generalno-abstrakcyjnym), a w konsekwencji tego ostatniego stanowi podstawę prawną działania tych organów. Oba wskazane konteksty mają bowiem konstytucyjną perspektywę.

Tym samym kontrola taka realizuje zasadę konstytucjonalizmu. Dlatego treść art. 9 Konstytucji należy rozumieć tak, że w porządku prawnym Polski, którego częścią jest system prawa międzynarodowego, nie ma miejsca dla aktów normatywnych sprzecznych z Konstytucją. Zgodność z Konstytucją jest cechą systemu prawnego, a jeśli w danym państwie – jak w wypadku Polski – podstawą porządku jest hierarchiczna budowa systemu aktów normatywnych, a Konstytucja stanowi akt normatywny o najwyższej mocy prawnej, to znaczy, że muszą istnieć również mechanizmy gwarantujące taki porządek[67]. Wpływ prawa międzynarodowego i orzeczeń prawnomiędzynarodowych na obowiązki państwa i krajowy system prawny musi być określany według prawa konstytucyjnego. Konstytucja prowadzi i kanalizuje „normalny" proces polityczny, a także stanowi centralny mechanizm, który stabilizuje rozdział i interakcję prawa i polityki. Tego rodzaju funkcji (filtra legislacyjnego) brakuje w porządku międzynarodowym. Kontrolując prawnomiędzynarodowe (orzecznicze) działania normotwórcze, Trybunał Konstytucyjny nadaje im ramy praworządności[68].

---

[67] Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „Zasada nadrzędności Konstytucji ma charakter zasady ustrojowej i jest bezpośrednio związana z koncepcją demokratycznego państwa prawa. Dla zabezpieczenia prymatu Konstytucji nad innymi aktami normatywnymi, a poprzez to dla realizacji wartości, zasad i norm konstytucyjnych ustrojodawca przewidział silne gwarancje (m.in. powołał Trybunał Konstytucyjny, wyposażając go w kompetencję kontroli konstytucyjności aktów normatywnych)" (zob. wyrok TK z dnia 30 czerwca 2009 r, sygn. K 14/07, OTK ZU 2009, nr 6/A, poz. 87).

[68] Por. A. v. B o g d a n d y, I. V e n z k e, Zur Herrschaft internationaler Gerichte..., s. 47.

W ten sposób z perspektywy prawa międzynarodowego powstaje konstytucyjna ochrona demokratycznego samostanowienia, a z perspektywy konstytucyjnej realizuje się zasada konstytucjonalizmu, która jest jednym z elementów państwa prawnego.

Taka konstytucyjna kontrola stanowi też wyraz oraz rodzaj dialogu trybunalskiego. Służy więc rozwojowi prawa międzynarodowego i nadaje mu konstytucyjny kontekst.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajdujemy dwa takie wyroki (sprawy o sygn. K 6/21 oraz sygn. K 7/21), w których doszło do orzeczenia o normie traktatowej (konwencyjnej) wydobytej z przepisu poprzez wyrok trybunału międzynarodowego[69].

8. Skutki orzekania Trybunału Konstytucyjnego o prawie międzynarodowym

W całej tej procedurze orzeczniczej należy jednak pamiętać o jej efekcie. A skutki orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o normach międzynarodowych są odmienne niż w przypadku norm krajowych. W tym ostatnim przypadku wszystko jest proste. Rodzaj skutków prawnych orzeczeń TK zależy od kierunku przyjętego rozstrzygnięcia. Może być ono pozytywne (tj. stwierdzające zgodność z aktem wyższego rzędu) albo negatywne (tj. stwierdzające niezgodność z aktem wyższego rzędu)[70]. Orzeczenia o zgodności potwierdzają, że pomiędzy przedmiotem kontroli a wzorcem nie zachodzi sprzeczność, której nie da się usunąć przez odpowiednią ich wykładnię. Orzeczenia o niezgodności po ich ogłoszeniu w odpowiednim dzienniku urzędowym powodują derogację aktu normatywnego lub jego części z polskiego systemu prawnego[71]. Norma znika.

Na skutek orzekania o normach międzynarodowych wpływa natomiast nie tylko konstytucyjna pozycja Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwa, czy zakres jego uprawnień kontrolnych. Ważna jest też istota całego systemu prawa międzynarodowego, jak i jego aktów

[69] Por. wyrok z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 9; wyrok z dnia 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU 2022, nr A, poz. 24. Wyliczenie to nie obejmuje orzekania przez TK o normach traktatów unijnych.

[70] Zob. L. Garlicki, Uwagi o charakterze prawnym orzeczeń TK, (w:) J. Trzciński, B. Banaszak (red.), Studia nad prawem konstytucyjnym, Wrocław 1997, s. 82.

[71] A. Syryt, Skutki wyroków TK przy kontroli trybu uchwalenia ustawy, (w:) M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa, Warszawa 2013, s. 238 i 240.

(norm), a także podwójny (międzynarodowy i konstytucyjny) tryb wiązania się zobowiązaniami międzynarodowymi. Należy pamiętać, że choć ostatecznie o związaniu się normą międzynarodową przez państwo decyduje prawo konstytucyjne poprzez decyzję uprawnionego organu, to już po związaniu się, o istnieniu normy oraz możliwości jej zmiany czy sposobie uwolnienia się od związania, decydują łącznie oba systemy.

Stąd bezpośrednim skutkiem kontroli konstytucyjności jest tylko zablokowanie krajowego efektu niekonstytucyjnego zobowiązania międzynarodowego. Taki akt (norma) nie może być dalej bezpośrednim źródłem prawa krajowego (ratyfikowana umowa międzynarodowa) lub źródłem dla przyjęcia aktów prawa krajowego (proces transpozycji normy międzynarodowej), ewentualnie akty międzynarodowe (wyroki trybunałów międzynarodowych) wydane na podstawie niekonstytucyjnej normy nie mogą podlegać krajowemu wykonaniu.

Utrata tych wszystkich walorów następuje z dniem ogłoszenia wyroku TK w odpowiednim dzienniku urzędowym lub z nadejściem terminu wskazanego w takim wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. A w konsekwencji, zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, możliwe jest pod pewnymi warunkami wyeliminowanie aktów stosowania prawa wydanych na podstawie niekonstytucyjnej normy, także międzynarodowej. Przepis ten stanowi bowiem, że takie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostały wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, jest podstawą do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Zatem jeśli po uznaniu niekonstytucyjności normy międzynarodowej w krajowym obrocie prawnym istnieją akty stosowania prawa wydane na jej podstawie, to akty te mogą być podważone w stosownych procedurach. Z kolei wydane na podstawie niekonstytucyjnej normy międzynarodowej krajowe akty prawodawcze, powinny zostać uchylone w procedurach uchylania prawa.

Natomiast niekonstytucyjna norma międzynarodowa cały czas istnieje jednak w obszarze prawa międzynarodowego. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny, by w bezpośredni sposób formalnie rozwiązać międzynarodowe zobowiązanie. Ono wymaga stosownej reakcji innych organów państwa, zajmujących się zaciąganiem, wykonywaniem i rozwiązywaniem zobowiązań międzynarodowych, bo powstała sytuacja kreuje nowy problem w systemie prawa międzynarodowego. Jego źródłem jest przy-

woływany już wcześniej art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Brak możliwości wykonywania zobowiązania w skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, uruchamia odpowiedzialność międzynarodową państwa. Nowe zobowiązanie różni się jednak jakościowo od starego i podlega odrębnym regułom traktowania, od (dialogu) negocjacji zmierzających do uchylenia zobowiązania uznanego za niekonstytucyjne, przez ewentualne stosowanie środków odwetowych czy sankcyjnych (kar traktatowych), w celu wymuszenia jego wykonania, do wypowiedzenia samej umowy międzynarodowej[72]. Poza tym ostatnim przypadkiem, nie zależy też od jednostronnej decyzji państwa. Problem przenosi się więc w międzynarodową sferę polityczną[73].

9. W stronę monizmu konstytucyjnego

Już 200 lat temu Hegel w *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821) sprowadził prawo międzynarodowe do zespołu norm zewnętrznych państw (*das aussere Staatsrecht*)[74]. Pisał, że „traktaty jako umowy, na których opierają się wzajemne zobowiązania między państwami, powinny być dotrzymywane. Wobec tego jednak, że zasadą stosunków między państwami jest ich suwerenność, to odnoszą się one do siebie pod tym względem jako pozostające w stanie natury”[75]. Tym samym potwierdził nakaz przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, ale jako nakaz moralny, który wynika z suwerenności państw nakazującej wzajemny szacunek[76]. Dlatego kierunku zachowania nie można suwerennemu państwu narzucić. Nie można go osadzać wbrew jego woli. Podkreślał, że „nie ma pretora między państwami;

[72] To pokazuje systemową słabość wyroków trybunałów międzynarodowych. Konieczne jest obwarowanie braku wykonania formułą egzekucyjną w postaci potencjalnej kary: politycznej (w ramach organizacji), wizerunkowej lub nawet finansowej (np. art. 46 EKPC i art. 260 TFUE). Ta formuła ma zastąpić ewentualną samopomoc. W przeciwieństwie do wyroków sądów krajowych, które aparat państwowy wykonuje automatycznie, z mocy Konstytucji.

[73] Wprawdzie istnieją możliwości wpływania na jakość zobowiązań międzynarodowych od strony prawa krajowego np. z perspektywy art. 91 Konstytucji, ale są one ograniczone.

[74] R. Domingo, The New Global Law, Cambridge 2010, s. 29. Porównaj: A. Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts…, s. 63.

[75] G. W. F. Hegel, Zasady filozofii prawa, tłum. A. Landman, Warszawa 1969, s. 322.

[76] H. Wheaton, History of the Law of Nations in Europe and America from the Earliest Times to the Treaty of Washington 1842, New York 1845, s. 757.

istnieją najwyżej sędziowie rozjemcy i pośrednicy, ale i ci także powoływani są w sposób przypadkowy"[77].

Ta koncepcja heglowska rozwinęła się 100 lat temu, w okresie międzywojennym, w tzw. monizm propaństwowy. Dla tej szkoły prawa, prawo międzynarodowe stanowiło jedynie gałąź prawa krajowego (*äusseres Staatsrecht*), a fakultatywny charakter prawa międzynarodowego był pochodną zgodnej woli państw. Normy międzynarodowe nie korzystały z pierwszeństwa, a zobowiązania państw zależały od prawa krajowego, a więc *de facto* od politycznej woli państwa. Monizm propaństwowy ze szczególnym zacięciem zwalczał Hans Kelsen[78].

Ostatecznie monizm propaństwowy przegrał nie tylko z dualizmem Triepla, ale przede wszystkim z kelsenowską teorią monistyczną. Jednak żadna z dwóch zwycięskich koncepcji nie była w stanie przez dziesiątki lat rozwikłać jednoznacznie i ostatecznie problemu relacji między prawem międzynarodowym a krajowym. Nabrzmiewał on przez lata, aż środowisko normatywne zaczęło wymuszać kolejne rozwiązanie. W efekcie pojawiła się w XXI w. koncepcja pluralizmu systemów prawa, a w konsekwencji zgoda na punktowe artykułowanie przewagi prawa konstytucyjnego nad międzynarodowym.

Nowa koncepcja jest podobna do swoich poprzedniczek w jednym – jej zwolennicy także nie sięgają do twardych narzędzi i nie ogniskują sporu na płaszczyźnie suwerenności państwowej. Wręcz przeciwnie, poszukują rozwiązań połowicznych. Opierają swe postulaty na pewnych ograniczeniach jakościowych, w praktyce niedefiniowalnych. A to przypisują możliwość takiego działania wyłącznie państwom demokracji liberalnej, ewentualnie ograniczają je tylko do fundamentalnych naruszeń, tak jakby naruszenia prawa można było wartościować. W ten sposób bronią się przed stwierdzeniem, że w pluralistycznej rzeczywistości nadchodzi czas monizmu konstytucyjnego[79].

A może warto o tym wreszcie o tym jasno powiedzieć? Prawo międzynarodowe niewątpliwie rozwinęło się znacząco w kontekście przedmiotu regulacji. Wzrósł zakres jego wpływu na konstrukcje krajowe, w tym prawa obywatelskie. A jednak jako system ciągle posiada szereg demokratycznych deficytów, zarówno legitymizacyjnych – w procedurach jego tworzenia – jak i w obszarze jego międzynarodowej kontroli. Dlatego jego oddziaływanie na porządek państwowy powinno podlegać kontroli

[77] G. W. F. Hegel, Zasady filozofii prawa..., s. 323.
[78] F. Rigaux, Hans Kelsen on International..., s. 330. J. G. Starke, Monism and Dualism in..., s. 74 i n.
[79] Zob. A. von Bogdandy, Pluralism, Direct Effect..., s. 413.

z perspektywy norm najbardziej legitymizowanych, czyli konstytucyjnych. Główną rolę w tym procesie odgrywać powinny trybunały konstytucyjne, które ustalałyby ograniczenia prawne w odniesieniu do normy czy aktu prawa międzynarodowego działającego w krajowym porządku prawnym, jeśli wspomniany akt czy norma naruszałyby zasady konstytucyjne.

Takiej kontroli nie można postrzegać krytycznie. Racjonalnie wykonywana jest w rzeczywistości formułą legitymizacji prawa międzynarodowego. Sprzyja też rozwijaniu tego systemu, gdyż zrzuca z niego wymóg spełniania standardów, których prawo międzynarodowe nie jest w stanie spełnić. W ten sposób rozwiązanie to jest nie tylko najbardziej zgodne z konstytucjonalizmem jako teorią normatywną, ale też wygodne dla rozwoju prawa międzynarodowego, bo legitymizuje i ogranicza potencjalne odmowy jego stosowania. Czy innym jest przecież odmowa ze względów politycznych, a czym innym uzasadniona stwierdzeniem niekonstytucyjności normy międzynarodowej przez Trybunał Konstytucyjny. Ta ostatnia łagodzi konsekwencje odmowy jako naruszenia zobowiązania międzynarodowego[80]. Dlatego należałoby dopuścić takie rozwiązanie także w prawie międzynarodowym, łagodząc twarde i dziś już dysfunkcjonalne reguły odnoszące się do zasady jego pierwszeństwa.

Z perspektywy polskiej z koncepcją monizmu konstytucyjnego należy się zgodzić tym bardziej, że sprzyjają jej nie tylko rozwiązania Konstytucji, ale i ustrojowa pozycja Trybunału Konstytucyjnego. Przypomnijmy, że tak naprawdę, prawo międzynarodowe staje się krajowym tylko z mocy i w zakresie oraz w sposób określony w konstytucji (art. 91), a orzekając o zobowiązaniach międzynarodowych, tak samo jak w wypadku badania prawa krajowego, „sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji" (art. 195 ust. 1 Konstytucji). W powiązaniu z konstrukcją art. 8 Konstytucji (nadrzędność obowiązywania i pierwszeństwo stosowania), przepis ten tworzy wystarczający potencjał dla TK do działania na rzecz jej ochrony i utrzymania gwarancji przewagi nad normami pochodzącymi z innych systemów prawnych, w kontekście obowiązku ich zgodności z Konstytucją RP.

10. Zakończenie

Jak widać z powyższego, konflikt norm krajowych i międzynarodowych jest utrwalonym zjawiskiem w ramach wieloskładnikowych porząd-

[80] Por. A. von Bogdandy, Pluralism, Direct Effect…, s. 398 oraz s. 403–404.

ków prawnych. Wynika to z istoty każdego systemu prawnego. Jest on co do zasady skonstruowany w oparciu o mniejszą lub większą przychylność dla norm pochodzących z innych systemów, ale też w oparciu o naturalną zasadę swojego pierwszeństwa w sytuacjach ostatecznych. Na straży tego pierwszeństwa stoi też zasadniczo specjalnie stworzony strażnik systemu. W prawie krajowym jest to trybunał konstytucyjny (ew. sąd najwyższy wykonujący trybunalskie funkcje).

Próby rozwiązania tego konfliktu w ostatnich 100 latach poprzez konstrukcje hierarchiczną nie zdały rezultatu. Dualizm oznaczał w rzeczywistości konieczność politycznej zgody państwa na wykonanie zobowiązania. Przyjęty w opozycji do dualizmu monizm, chciał tę wolę państwa wyeliminować. Jak zwykle w praktyce międzynarodowej, państwa obeszły skrajności tworząc własne konstrukcje pośrednie. Nie wystarczyły one na długo. Dziś proces spajana systemów wskutek szeregu zmian społecznych otworzył nowe problemy na poziomie stosowania prawa niezależnie od wieloaspektowej harmonizacji prawa międzynarodowego i krajowego, także na poziomie konstytucyjnym.

Taki wzrost znaczenia prawa międzynarodowego został wykorzystany przez trybunały międzynarodowe, które w coraz bardziej agresywnie formułowanym orzecznictwie postulują o utrwalenie przewagi prawa międzynarodowego nad krajowym na każdym poziomie, także wobec konstytucji. To spotyka z kolei opór krajowych trybunałów konstytucyjnych.

Powstała sytuacja patowa. Z jednej strony stare narzędzia nie wystarczają, bo trybunały międzynarodowe zajmują się dziś często sprawami regulowanymi w państwach na poziomie konstytucji. Z drugiej prowadzi to do kolizji w praktyce orzeczniczej, bo naiwnością byłoby oczekiwanie naturalnej spójności wyroków. Każdy ze strażników systemu działa bowiem w innych warunkach i ocenia sprawę z innej perspektywy. I każdy jest – łagodnie mówiąc – subiektywny i tak naprawdę nie ma ochoty, by się podporządkować innemu orzeczeniu[81]. To nadaje konfliktowi normatywnemu cechę sporu instytucjonalnego.

Na dodatek od strony formalnej każde z takich rozstrzygnięć jest tak samo ważne, bo takie trybunały nie są ustawione wobec siebie w zależności hierarchicznej. Nie mogą się wzajemnie bezpośrednio oceniać, przynajmniej co do zasady. A kiedy już w drodze wykładni własnych

[81] A. Fischer-Lescano, G. Teubner, Fragmentierung des Weltrechts. Vernetzung globaler Regimes statt etatistischer Rechtseinheit, (w:) M. Albert, R. Stichweh (red.), Weltstaat – Weltstaatlichkeit: Politische Strukturbildung nach der Globalisierung, Wiesbaden 2005, s. 23.

kompetencji znajdą sposób, aby zminimalizować znaczenie tego drugiego, konflikt się pogłębia.

Nie jest rozwiązaniem sytuacji postulowane przez doktrynę przyznawanie uprawnień do odrzucania pierwszeństwa prawa międzynarodowego w szczególnych sytuacjach (przesłanka przedmiotowa), przypisania takich uprawnień krajom demokracji liberalnej (przesłanka podmiotowa), albo odejścia od kwestii pozycji źródeł (przesłanka formalna) na rzecz treści normy (przesłanka materialna)[82]. Istotą każdej z tych koncepcji jest element oceny i wartościujący, a więc bazujący na nierówności i względny. Pozwala to na instrumentalizację i wybiorczość.

Nietrafne są też poglądy o potrzebie formalizowania hierarchii orzecznictwa[83]. Jednym z kluczy do rozwiązania konfliktu jest sformalizowany i wzajemny dialog strażników systemu, oparty na jakości orzecznictwa i wynikającym z niej autorytecie, poszanowaniu rozstrzygnięć oraz przychylnej wykładni. Ale nawet on nie rozwiąże konfliktu, a jedynie go zminimalizuje. Dlatego przynajmniej do czasu wytworzenia porządku globalnego, ostateczne zdanie powinny mieć systemy bardziej legitymizowane. Powinniśmy więc postawić na monizm konstytucyjny, czyli funkcjonalne pierwszeństwo państwowej konstytucji nad prawem międzynarodowym. Do realizacji tego zadania, co wskazałem w niniejszym tekście, Konstytucja RP jest przygotowana.

Bibliografia

1. Biernat S., Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) C. Mik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Toruń 1999.
2. Bogdandy A. von, Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: on the Relationship between International and Domestic Constitutional Law, Journal of International Constitutional Law 2008, t. 6.
3. Bogdandy A. von, Venzke I., Zur Herrschaft internationaler Gerichte: Eine Untersuchung internationaler öffentlicher Gewalt und ihrer de-

[82] Por. A. von Bogdandy, Pluralism, Direct Effect…, s. 398 oraz s. 412; A. v. Bogdandy, I. Venzke, Zur Herrschaft internationaler Gerichte..., s. 47; A. Peters, Supremacy Lost…, s. 195–198. Patrz też wskazana tam literatura.

[83] Por. P.-M. Dupuy, The Danger of Fragmentation or Unification of the International Legal System and the International Court of Justice, Journal of International Law and Politics 1999, t. 31, s. 799.

mokratischen Rechtfertigung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2010, t. 70.
4. Czapliński W., Wyrozumska A., Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe, Warszawa 1999.
5. Domingo R., The New Global Law, Cambridge 2010.
6. Dupuy P.-M., The Danger of Fragmentation or Unification of the International Legal System and the International Court of Justice, Journal of International Law and Politics 1999, t. 31.
7. Ehrlich L., Prawo narodów, Lwów 1927.
8. Fischer-Lescano A., Teubner G., Fragmentierung des Weltrechts. Vernetzung globaler Regimes statt etatistischer Rechtseinheit, (w:) M. Albert, R. Stichweh (red.), Weltstaat – Weltstaatlichkeit: Politische Strukturbildung nach der Globalisierung, Wiesbaden 2005.
9. Garlicki L., Uwagi o charakterze prawnym orzeczeń TK, (w:) J. Trzciński, B. Banaszak (red.), Studia nad prawem konstytucyjnym, Wrocław 1997.
10. Gilas J., Prawo międzynarodowe, Toruń 1999.
11. Hegel G. W. F., Zasady filozofii prawa, tłum. A. Landman, Warszawa 1969.
12. Hoof G. J. H. von, Rethinking the Sources of International Law, Antwerp 1983, s. 169;
13. Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., Kontrola konstytucyjności prawa pochodnego UE w trybie skargi konstytucyjnej i pytań prawnych, (w:) M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP, Wrocław 2015.
14. Jacob M., Precedents: Lawmaking through International Adjudication, German Journal of International Law 2011, t. 12, nr 5.
15. Kelsen H., Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Tübingen 1920.
16. Kennedy D., Theses about International Law Discourse, German Yearbook of International Law 1980, t. 23.
17. Klafkowski A., Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 1966.
18. Koskenniemi M., From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument, Helsinki 1989.
19. Lauterpacht H., The Function of Law in the International Community, Oxford 1933.
20. Lauterpacht H., The Development of International Law by the International Court. Being A Revised Edition of „The Development of In-

ternational Law by the Permanent Court of International Justice", London 1934.
21. Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München–Wien 1981, Analysen und Perspektiven 8/9.
22. Mączyński A., Podkowik J., komentarz do art. 188, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 2, Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016.
23. Muszyński M., „Granice kompetencyjne Trybunału Konstytucyjnego wobec prawa Unii Europejskiej" (w:) A. Tarwacka (red.), *Tempora mutantur cum legibus*. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
24. Muszyński M., Dialog Trybunału Konstytucyjnego RP i Trybunału Sprawiedliwości UE, Prokuratura i Prawo 2022, nr 7–8.
25. Muszyński M., Siła, norma, idea. Prawo międzynarodowe w ujęciu historycznym. T. 3. Prawo międzynarodowe uniwersalne 1919–2019, Warszawa 2022.
26. Nollkaemper A., The Rapprochement between the Supremacy of International Law at International and National Levels, (w:) H. Ruiz Fabri, R. Wolfrum, J. Gogolin (red.), Select Proceedings of the European Society of International Law t. 2, Oxford 2008.
27. Nussbaum A., Geschichte des Völkerrechts, Berlin–München 1960.
28. Pellet A., Komentarz do art. 38, (w:) A. Zimmermann, C. Tomuschat, K. Oellers-Frahm, C. J. Tams, T. Thienel (red.), The Statute of the International Court of Justice, A Commentary, Oxford 2006.
29. Peters A., Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law, Vienna Online Journal on International Constitutional Law 2009, t. 2.
30. Płowiec W., Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, Państwo i Prawo 2017, nr 2
31. Poiares Maduro M., Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action, (w:) N. Walker (red.), Sovereignty in Transition, Oxford 2003.
32. Rigaux F, Hans Kelsen on International Law, Journal of International Law 1998, nr 9.
33. Rivier A., Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1899.
34. Sarnecki P., Komentarz do art. 9, (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, t. 1, Warszawa 2016.

35. Shapiro M., Judges as Liars, Harvard Journal of Law and Public Policy 1994, t. 17, nr 1.
36. Skubiszewski K., Prawo PRL a traktaty, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1972, nr 3.
37. Skubiszewski K., Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa, (w:) Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych. Materiały naukowej konferencji międzynarodowej w Warszawie w październiku 1977. Wrocław/Warszawa/Kraków/Gdańsk 1980.
38. Spaak T., Kelsen on Monism and Dualism, (w:) M. Novakovic (red.), Basic Concepts of Public International Law: Monism & Dualism, Belgrad 2013.
39. Starke J. G., Monism and Dualism in The Theory of International Law, British Yearbook of International Law 1936, t. 17.
40. Syryt A., Oddziaływanie prawa międzynarodowego na sądownictwo konstytucyjne w Polsce – perspektywa konstytucyjna, Warszawa 2019.
41. Syryt A., Skutki wyroków TK przy kontroli trybu uchwalenia ustawy, (w:) M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa, Warszawa 2013.
42. Triepel H., Völkerrecht und Landesrecht, Lipsk 1899.
43. Verdross A., Verfassung der Völkerrechtlichergemeinschaft, Wien–Berlin 1926.
44. Villiger M. E., Binding Effect and Declaratory Nature of the Judgments of the European Court of Human Rights: An Overview, (w:) A. Seibert-Fohr, M. E Villiger (red.), Judgments of the European Court of Human Rights-Effects and Implementation, Baden–Baden 2014.
45. Wasilewski T., Stosunek wzajemny: porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe. Toruń 2004.
46. Wasilkowski A., Monism and Dualism at Present (w:) J. Makarczyk (red.), Theory of International Law at the Treshold of the 21st Century. Essey in Honour of Krzysztof Skubiszewski, Hague/London, Boston 1998.
47. Wheaton H., History of the Law of Nations in Europe and America from the Earliest Times to the Treaty of Washington 1842, New York 1845.
48. Wiącek M., Glosa do postanowienia TK z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. U 6/08, Państwo i Prawo 2010, nr 6.

49. Widłak T., Teoria i filozofia prawa międzynarodowego Hansa Kelsena, Gdańsk 2018.
50. Woś T., Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Studia Iuridica Lublinensia 2016, t. XXV, nr 3.
51. Wójtowicz K., Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym porządku prawnym według projektu Konstytucji RP, (w:) K. Działocha, A. Pułło (red.), Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego, Gdańsk 1998.
52. Wyrozumska A., Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka, Warszawa 2006.
53. Wyrozumska A., Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego. Europejski Przegląd Sejmowy, grudzień 2021.
54. Zubik M., „Akt normatywny" jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, Gdańskie Studia Prawnicze 2014, nr 31.

The Constitution of the Republic of Poland and international law – a dispute over primacy in a pluralistic legal order

Abstract

The relationship between international law and domestic law has for many years been ordered on the basis of two opposing constructs: the dualistic and the monistic. The former, in fact, required the political consent of the State to perform an international obligation, while the latter wished to eliminate this will altogether.

Today, the idea has emerged to reject the hierarchical approach and to place an unequivocal emphasis on the primacy – at least when fundamental contradictions between international and domestic law arise – of national constitutions. Constitutional tribunals are to be the body to control these conflicts and to block the possible effects of international commitments in conflict with the constitution.

Such conceptual changes are perfectly suited to the construction of the Polish Constitution and the constitutional position of the Polish Constitutional Tribunal. The activity of the Constitutional Tribunal in this

area will strengthen the legitimacy of international law and mitigate the potential rejection of an international obligation. After all, it is one thing to reject an obligation for political reasons, and another to refuse to implement it justified by the Constitutional Court's finding of the unconstitutionality of an international norm.

Key words

Domestic law, international law, Polish Constitution, monism, dualism, pluralism, Constitutional Court, jurisprudence, precedence, dispute, legitimacy.

Anna Dziergawka[1]

Szum decyzyjny w sądowym stosowaniu prawa

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę szumu decyzyjnego w sądowym stosowaniu prawa. Rozważania w nim zawarte dotyczą przede wszystkim zagrożeń związanych z różnorodnością orzekanych kar oraz szukania sposobów ograniczania ryzyka arbitralności rozstrzygnięć. W artykule przedstawiono także trudności, które mogą powstać w przypadku próby pogodzenia jednolitości stosowania prawa oraz uznaniowości w zakresie dyskrecjonalnej władzy sędziego. Autorka proponuje metody ulepszania ludzkich osądów, odrzucając możliwość ich zastąpienia przez sztuczną inteligencję.

Słowa kluczowe

Szum decyzyjny, sądowe stosowanie prawa, dyskrecjonalna władza sędziego, prawniczy umysł, sztuczna inteligencja.

1. Wstęp

Marvin Frankel, słynny sędzia federalny w Stanach Zjednoczonych, w latach siedemdziesiątych poddał w wątpliwość dużą dowolność w ustalaniu wymiaru kary. Otóż sędzia ten zwrócił uwagę na ważki problem w postaci szumu w systemie sprawiedliwości karnej, który uważał za bulwersujący. Sędzia Frankel doszedł bowiem do przekonania, że „ostateczny wymiar kary zależał nie tyle od danej sprawy czy osoby oskarżonego, ile od konkretnego sędziego, czyli jego poglądów, predylekcji

[1] Dr Anna Dziergawka, sędzia i wiceprezes Sądu Okręgowego w Bydgoszczy, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie, ORCID: 0000–0002–5084–088X, e–mail: aniadzierga@wp.pl.

i uprzedzeń. Zatem ta sama osoba, oskarżona w tej samej sprawie, mogła otrzymać bardzo różne kary w zależności od tego, któremu sędziemu przydzielono jej proces". Zdaniem Frankela taki stan rzeczy jest nie do przyjęcia w kraju podlegającym „rządom prawa, a nie ludzi"[2].

Warto w tym miejscu zauważyć, że spostrzeżenia sędziego Frankela zostały potwierdzone w ustaleniach empirycznych i stały się przyczynkiem do wprowadzonej przez Edwarda E. Kennedy'ego reformy orzecznictwa w prawie karnym. Wprowadzone w anglosaskim systemie prawnym wytyczne w sprawie orzekania o karach (tzw. Sentencing Guidelines) miały ograniczyć szum w systemie, redukując „nieskrępowaną uznaniowość, którą prawo pozostawia sędziom"[3]. Początkowo wydawane wytyczne dotyczące możliwości określania zakresu odpowiednich kar, miały charakter wiążący, a od 2005 r. uzyskały jedynie walor doradczy. Podobne wytyczne występują w Wielkiej Brytanii i prawie niemieckim[4].

W obliczu wskazanych spostrzeżeń i wątpliwości, w przedmiotowym opracowaniu poruszono problematykę różnorodności orzekanych kar w procesie sądowego stosowania prawa. Rozważania dotyczą przede wszystkim zagrożeń związanych z szumem w systemie sprawiedliwości oraz szukania sposobów ograniczania ryzyka nieuzasadnionej arbitralności rozstrzygnięć. W artykule przedstawiono także trudności, które mogą powstać w procesie pogodzenia pewności stosowania prawa oraz dyskrecjonalnej władzy sędziego. Z jednej strony należy podkreślić, że to właśnie uznaniowość sędziego stanowi gwarancję sprawiedliwości i humanitaryzmu karania, przy dogmacie wymierzania indywidualnej kary dla każdego przypadku. Z drugiej strony, nie można uciec od pytania, czy duże rozbieżności pomiędzy wyrokami różnych sędziów w tożsamych sprawach mogą być sprawiedliwe i czy istnieje potrzeba zmiany praktyki sądowej. W konsekwencji pojawia się wątpliwość, czy istnieje możliwość zmniejszenia szumu w systemie wymierzania kar i czy taka inicjatywa nie spotka się ze sprzeciwem i w efekcie nie zakończy się porażką.

Kończąc przedmiotowe dywagacje autorka przedstawia sposoby ulepszania ludzkich osądów. W publikacji odrzucono możliwość zastą-

[2] Por. D. Kahneman, O. Sibony, C. R. Sunstein, Szum czyli skąd się biorą błędy w naszych decyzjach, tłum. P. Szymczak, Poznań 2022, s. 24.
[3] Szerzej: tamże, s. 28.
[4] Szerzej: D. Lubowski, R. Pawlik, Ograniczanie uznaniowości sędziowskiej w prawie karnym poprzez wprowadzenie w Niemczech Sentencing Guidelines? – streszczenie, Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury 2018, nr 4 (32), s. 117–126.

pienia pracy orzeczniczej sędziego przez sztuczną inteligencję, przy jednoczesnym opowiedzeniu się za wykorzystaniem komputerów i algorytmów, jako narzędzi, które pomogłyby uporządkować myślenie i usprawnić proces decyzyjny w zakresie orzecznictwa sądowego.

2. Szum decyzyjny

Próbując zdefiniować pojęcie szumu decyzyjnego należy zaakceptować stanowisko zawarte w literaturze przedmiotu pod pozycją „Szum czyli skąd się biorą błędy w naszych decyzjach". W książce tej czytamy, że szum stanowi niepożądane rozbieżności w osądach, które w rozpatrywanych przypadkach powinny być identyczne[5]. Już z samego założenia wskazanej definicji wynika, że po pierwsze, stwierdzone rozbieżności są nieuniknione, a po drugie, posiadają one pejoratywne zabarwienie, albowiem mogą powodować niesprawiedliwość oraz błędy decyzyjne.

Podkreślić wypada, że brak spójności karania stanowi istotny element rzeczywistości i został potwierdzony w praktyce orzeczniczej sądów karnych w Polsce. Powyższe stwierdzenie wprost wynika z pionierskiego opracowania nad całościową praktyką stosowania sankcji karnych przez polskie sądy. Na podstawie przeprowadzonej analizy struktury kar stwierdzono znaczne zróżnicowanie w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi okręgami sądowymi, co dotyczy zarówno niejednolitości w polityce karania oraz w preferencjach określonych rodzajów kar. Jednocześnie we wnioskach wskazano na dużą wagę braku spójności karania na poszczególne kary za konkretne przestępstwa. Przy czym różnice dotyczyły nie tylko wymiaru kar, ale także ich rodzaju, w tym orzekania za tożsame przestępstwo kary grzywny lub pozbawienia wolności[6]. Przeprowadzone badania wskazują niewątpliwie na aktualność i istotność problematyki w zakresie rozbieżności w wymierzaniu kar, co powinno stanowić asumpt do dalszych analiz w zakresie przyczyn takiej praktyki orzeczniczej sądów i jej oceny pod kątem ewentualnych zagrożeń oraz potrzeby zmian w tym zakresie.

[5] Por. D. Kahneman, O. Sibony, C. R. Sunstein, Szum czyli skąd się biorą błędy w naszych decyzjach…, s. 385.

[6] Szerzej: B. Gruszczyńska, M. Marczewski, P. Ostaszewski, Spójność karania. Obraz statystyczny stosowania sankcji karnych w poszczególnych okręgach sądowych, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2014.

Dokonując analizy szumu i wynikających z niego błędów w zakresie wymiaru kar, można podzielić go na szum poziomy i prawidłowościowy[7]. Szum poziomy to rozbieżności w orzecznictwie wynikające z różnic poszczególnych sędziów w ich surowości. Szum prawidłowościowy cechuje tego samego sędziego w zależności od rodzaju sprawy. Istnieje także szum sytuacyjny, który dotyczy okoliczności zewnętrznych w postaci nastroju, zmęczenia, pogody, zaś czynniki te mogą wywołać niepożądane rozbieżności w osądach tej samej osoby w tej samej sprawie[8]. Nawet jeśli rzeczywistość ta podlega kontroli, nie da się zupełnie wyeliminować jej wpływu na decyzje sądowe. Z samej istoty pomiaru dokonywanego podczas osądu płynie wniosek, że jego celem jest dokładność, czyli zbliżenie się do prawdy i zminimalizowanie błędu.

Poruszając problematykę szumu, nie sposób pominąć zagadnienia procesu decyzyjnego sędziego, który ma bezpośredni związek z sądowym stosowaniem prawa, także w zakresie wymierzonej kary. Sądzenie to ciężka praca umysłowa, zaś celem sędziego jest wydanie jak najbardziej sprawiedliwego wyroku. Oczekuje się, że sędzia będzie racjonalny, wolny od emocji, bezstronny, nieomylny, wypoczęty i w każdej chwili gotowy do pracy na najwyższym poziomie. Tymczasem, jak słusznie zauważa D. Eagleman, nikt tak nie działa i nawet sędziowie dążący do pozbycia się wszelkich uprzedzeń pozostają więźniami własnej biologii, zaś ich mózg po prostu się męczy i potrzebuje uzupełnienia energii[9]. Dlatego ludzie wypoczęci łatwiej podejmują decyzje, znajdują też lepsze rozwiązania niż osoby niespokojne i tylko „naładowane" chociażby kawą. Wypoczęty umysł zupełnie inaczej postrzega świat. Odświeżony umysł nie unika problemów, lecz je rozwiązuje[10]. Sędziowie w miarę podejmowania kolejnych decyzji ulegają zmęczeniu decyzyjnemu, które z kolei wpływa na wybieranie łatwiejszych rozwiązań i nie gwarantuje sprawiedliwego rozstrzygnięcia[11].

---

[7] Por. D. Kahneman, O. Sibony, C. R. Sunstein, Szum czyli skąd się biorą błędy w naszych decyzjach…, s. 97.

[8] Tamże, s. 111.

[9] Por. D. Eagleman, Mózg. Opowieść o nas, tłum. A. Wojciechowski, Poznań 2018, s. 143.

[10] Por. E. Oesch, Zarządzaj swoim czasem, tłum. M. Jatowska, Warszawa 2004, s. 13.

[11] Szerzej o zmęczeniu decyzyjnym: B. Stulberg, S. Magness, Pełnia twoich możliwości. Jak osiągnąć swoje życiowe cele i pozostać szczęśliwym, tłum. M. Gądek, Kraków 2022, s. 192–193; R. Zyzik, Dlaczego zmęczenie decyzyjne może być zagrożeniem dla niezawisłości sędziego?, Forum Prawnicze 2014, s. 17–24.

Jak zauważa B. Brożek, „ludzki umysł jest narzędziem, które mierzyć się musi z niezwykle złożonym światem. Jest to podwójnie trudne wyzwanie: z jednej strony, podejmując decyzje, nie sposób wziąć pod uwagę wszystkich relewantnych informacji, które udało nam się zgromadzić; z drugiej – możemy z góry założyć, że do wielu danych, które mają znaczenie dla podejmowanej przez nas decyzji, w ogóle nie mamy dostępu”[12]. Przy czym jedynie to, co ludzie wiedzą lub w co wierzą, może stanowić motyw ich świadomego działania[13].

Należy podkreślić, że w procesie podejmowania decyzji istnieją dwie drogi, intuicyjna i racjonalna. System intuicyjny jest starszy ewolucyjnie i rozwijał się przez miliony lat, zaś system racjonalny to najnowszy wynalazek ewolucji. Nie można zatem pominąć roli intuicji, która, jak podkreśla G. Braden, zaczyna się w sercu, szczególnie w małym mózgu naszego serca. Jest to „zbiór wyspecjalizowanych komórek, które myślą, czują i pamiętają, niezależnie od mózgu lub instynktu”[14]. Słowo „intuicja” pochodzi od łacińskiego *intueri* (patrzeć, rozważać). Do XVIII wieku słowo to było używane na określenie zjawiska „patrzenia na rzeczy okiem duszy”[15]. Dziś mianem intuicji określa się zwykle niepoprzedzone rozumowaniem, bezpośrednie poznanie, albo narzucające się przekonanie, którego nie można w pełni uzasadnić[16]. Przy czym dobra intuicja jest efektem doświadczenia i treningu[17]. Jak zauważa B. Brożek, po kimś, kto z prawem miał do czynienia niewiele, nie możemy spodziewać się trafnych intuicyjnych sądów w odniesieniu do problemów prawnych. Można powiedzieć, że prawnik ma intuicję prawniczą tak jak matematyk – matematyczną, a lekarz – medyczną[18]. Kolejnym pojęciem związanym z intuicją i posiadaną wiedzą oraz doświadczeniem, jest wgląd. Sposób działania określony przez sędziego Hutchesona mianem *hunchu* dotyczy bowiem dwóch rożnych zdolności. Z jednej strony chodzi o umiejętność szybkiego,

[12] B. Brożek, Umysł prawniczy, Kraków 2018 s. 47.
[13] Por. F. A. von Hayek, Nadużycie rozumu, tłum. Z. Simbierowicz, Warszawa 2013, s. 46.
[14] Por. G. Braden, Człowiek jako projekt. Od ewolucji z przypadku do transformacji z wyboru, tłum. A. Polaków, Białystok 2020, s. 176.
[15] B. Brożek, Umysł prawniczy…, s. 35.
[16] Tamże.
[17] Por. B. Brożek, Epistemologia prawnicza z perspektywy nauk kognitywnych, (w:) B. Brożek, Ł. Kurek. J. Stelmach (red.), Prawo i nauki kognitywne, Warszawa 2018, s. 83–84; R. Zyzik, Wokół intuicyjnych decyzji sędziego, Zeszyty Prawnicze 2014, nr 14.2, s. 199.
[18] Por. B. Brożek, Umysł prawniczy…, s. 58.

niemal automatycznego wydania trafnego sądu w odniesieniu do danej kwestii; z drugiej o znalezienie takiego nieoczekiwanego rozwiązania problemu, które „pasuje" do posiadanej wiedzy. Pierwszą z tych zdolności psychologowie określają zwykle mianem intuicji, a drugą – wglądu[19].

Zgodzimy się zapewne, że prawo jest jedną z tych dziedzin życia społecznego, które powinny charakteryzować się obiektywnością i racjonalnością. Filozofowie od dawna podkreślają, że nie sposób zbudować sprawiedliwego ładu społecznego, jeśli nie oderwiemy się od targających nami emocji. Taka „deafektyzacja" ma być receptą na rozumne, wyważone opinie i skuteczne, a zarazem słuszne działania[20]. Tymczasem obraz działania umysłu, który wyłania się ze współczesnych badań psychologicznych, jest zgoła odmienny. Dwa omawiane wcześniej mechanizmy poznawcze w postaci intuicji i wglądu, działają w dużej mierze w oparciu o struktury neuronalne odpowiadające za reakcje emocjonalne. Nie są one tylko „dodatkiem" do wyrafinowanych umiejętności abstrakcyjnego myślenia, podążającego za prawami logiki. Wręcz przeciwnie, można bronić tezy, że te „wyższe" funkcje poznawcze nie tylko wyłoniły się ze starszych ewolucyjnie mechanizmów emocjonalnych, ale ciągle im służą[21]. Zatem mechanizmy oparte na emocjach, zwłaszcza intuicja, mają ogromny wpływ na myślenie prawnicze. Emocje są to najstarsze procesy poznawcze, które decydują o ludzkiej racjonalności. Są one integralnym składnikiem racjonalności, albowiem stanowią sekretną siłę, która ma wpływ na podejmowane przez nas decyzje. Co więcej, to właśnie emocje, jako bodźce dochodzące z ciała do mózgu, podpowiadają, co dalej robić i umożliwiają podjęcie decyzji[22].

Odnosząc się do wpływu emocji na racjonalność, Jonathan Haidt twierdzi wręcz, choć czyni to w odniesieniu do decyzji moralnych, że emocje rządzą nami do tego stopnia, że „racjonalne deliberacje" są jedynie ozdobnikiem, który niewiele wnosi do naszych procesów decyzyjnych. Jak wskazuje ten autor, prymat afektu, czyli „uczucia", wynika zarówno z faktu, że pojawił się on pierwszy i jest niezwykle szyb-

[19] Por. J. Dorfman, V. A. Shames, J. K. Kilhlstrom, Intuition, incubation, and insight. Implicit cognition in problem solving, (w:) G. D. M. Underwood (red.), Implicit Cognition, Oxford University Press, New York 1996, s. 257, cyt. za B. Brożek, Umysł prawniczy…, s. 34.

[20] Tamże, s. 68.

[21] Por. M. M. Hurley, D. C. Dennet, R. B. Adams, Jr., Filozofia dowcipu. Humor jako siła napędowa umysłu, tł. R. Śmietana, Kraków 2016, s. 111 i dalej.

[22] Szerzej: D. Eagleman, Mózg…, s. 126–127.

ki, ale również z tego, że jest silniejszy (z uwagi na swój ścisły związek z motywacją wywiera silny wpływ na zachowanie). Drugi proces, czyli myślenie, jest zdolnością ewolucyjnie młodszą, zakorzenioną w języku i niezwiązaną ściśle z motywacją. Innymi słowy, myślenie jest jeźdźcem, afekt zaś słoniem. System myślenia nie jest przygotowany do roli przywódcy, nie ma wystarczającej mocy sprawczej, ale może być użytecznym doradcą[23].

Trzeba jednak zauważyć, że Jonathan Haidt inaczej traktuje proces podejmowania decyzji, kiedy badani od początku wiedzą, że będą musieli uzasadnić swoje decyzje. Wówczas myślą oni systematycznie i samokrytycznie, rzadziej wyciągają pochopne wnioski i są bardziej skłonni zmieniać swoje przekonania pod wpływem przekonujących dowodów. Wydaje się, że to dobra wiadomość dla racjonalistów i prawników, pod warunkiem, że ich myślenie będzie eksploracyjne, czyli oparte na „bezstronnym rozważeniu różnych punktów widzenia". Innym rodzajem starannego rozumowania jest bowiem myślenie konfirmacyjne, które polega na „jednostronnej próbie uzasadnienia określonego punktu widzenia". Odpowiedzialność sprzyja myśleniu eksploracyjnemu tylko wtedy, zdaniem J. Haidta, gdy spełnione są trzy warunki: (1) decydenci od początku wiedzą, że będą musieli wytłumaczyć swoje stanowisko grupie słuchaczy; (2) poglądy słuchaczy są nieznane; (3) decydenci sądzą, że słuchacze są dobrze poinformowani i że zależy im na poznaniu prawdy. Kiedy wszystkie trzy warunki są spełnione, ludzie dokładają wszelkich starań, aby dociec prawdy, ponieważ właśnie tego oczekują ich odbiorcy. We wszystkich innych wypadkach, czyli prawie zawsze, presja odpowiedzialności nasila myślenie konfirmacyjne. Ludzie bardziej starają się sprawiać wrażenie, że mają rację, niż rzeczywiście mieć rację[24].

Za słuszne należy uznać stanowisko, że myślenie prawnicze, w tym także podejmowanie decyzji, jest procesem niezwykle złożonym, bo opartym, według poglądów B. Brożka, na współpracy trzech różnych mechanizmów: nieświadomego podejmowania decyzji, a zatem intuicji i wglądu; symulacji mentalnych w postaci wyobraźni (nieświadomych i świadomych) oraz konstrukcji językowych[25]. Odpowiednio wytrenowana intuicja, bazująca na emocjach, działająca szybko i poza świadomą kontrolą, dostarcza zwykle poprawnych odpowiedzi na pojawiające się

[23] Por. J. Haidt, Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?, tłum. A. Nowak-Młynikowska, Sopot 2014, s. 90.
[24] Tamże, s. 113–114.
[25] B. Brożek, Umysł prawniczy…, s. 240.

pytania. Wyobraźnia, a mówiąc precyzyjniej, symulacja mentalna, służy za rodzaj łącznika między intuicją a myśleniem w języku. Z jednej strony, pełni ona funkcje heurystyczną, pozwalając na aktywację odpowiednich intuicji; z drugiej ma też zadanie hermeneutyczne, umożliwiając rozumienie abstrakcyjnego języka przepisów prawnych i rozważań doktryny prawniczej. Z kolei myślenie w języku zapewnia nam odpowiedni poziom abstrakcji i teoretyzacji (unifikacji), upraszczając i uspójniając prawniczy obraz świata, a przez to czyniąc go stosowalnym do często niezwykle złożonych problemów, które prawnik napotyka w swym życiu zawodowym. Jak dalej twierdzi B. Brożek, nie sposób wyobrazić sobie myślenia prawniczego bez współdziałania tych trzech mechanizmów. Przy czym powyższa koncepcja nie dotyczy tego jak jest lub być powinno, ale tego, co jest możliwe[26].

Podsumowując zagadnienie szumu i prawniczego myślenia, zaakcentować trzeba, że w procesie tym dużą rolę odgrywają emocje, a także biologiczne uwarunkowania i ograniczenia. Okoliczności te mogą pomagać w myśleniu i działaniu, jeśli są uświadomione i poddane kontroli. Nie można także zapominać o możliwości wystąpienia intuicyjnych błędów w procesie decyzyjnym, gdzie warto wskazać na systematyczne błędy: tzw. efekt zakotwiczenia (*anchoring effect*), heurestyki reprezentatywności i dostępności, efekt pewności wstecznej (*hindsing bias*), efekt obramowania (*framing effect*), czy skrzywienie egocentryczne (*egocentric bias*)[27].

Dlatego należy opowiedzieć się za przyznaniem priorytetu rozumowi i racjonalności, które skłaniają do rozwiązywania problemów, przez odwołanie się do argumentów rozumowych, a nie uleganiu pasjom i emocjom[28]. Przy tym racjonalny sposób wykorzystania danych obserwacyjnych obejmuje nie tylko logikę, ale także odwołanie do wartości oraz decyzje oparte na wartościach. Nawet jeśli weźmie się pod uwagę problem uszczegółowienia tego, na czym polega racjonalność, wciąż jest miejsce na niezgodę w odniesieniu do względnej wagi poszczególnych wartości, co do tego, kiedy należy uporać się z niewygodnymi faktami obserwacyjnymi, oraz co do wzajemnej relacji teorii i danych empirycznych[29].

---

[26] Por. B. Brożek, Epistemologia prawnicza z perspektywy nauk kognitywnych…, s. 97–98.
[27] Szerzej: B. Brożek, Umysł prawniczy…, s. 47–57.
[28] M. Heller, Moralność myślenia, Copernicus Center Press, Kraków 2015, s. 104.
[29] Por. D. Ratzsch, Nauka i jej granice nauki przyrodnicze z perspektywy chrześcijańskiej, tłum. P. Bylica, Warszawa 2021, s. 80.

Nie można tracić z pola widzenia faktu, że zasadniczym elementem sprawiedliwości jest dążenie do prawdy, co oznacza wydanie sprawiedliwego orzeczenia w znaczeniu formalnym, ale także materialnym[30]. Trudno mówić o sprawiedliwości, która jest niezgodna z obiektywną prawdą. Idealnym i pożądanym stanem byłoby, gdyby w każdym wypadku, zastosowana procedura prowadziła do wydania orzeczenia zgodnego z prawdą i trafnego z punktu widzenia norm prawa materialnego[31]. Zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, zawartą w treści art. 7 k.p.k.[32], ocena materiału dowodowego powinna być dokonana zgodnie z zasadami prawidłowego rozumowania oraz wskazaniami wiedzy i doświadczenia życiowego. Motywacja sądu powinna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia, które, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny: „jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego sądu jako konstytucyjnie chronionego prawa jednostki". Jak dalej wskazuje Trybunał: „Uzasadnienie sądowe pełni następujące funkcje: wymusza samokontrolę sądu, który musi wykazać, że orzeczenie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem; jest podstawą kontroli zewnętrznej przez organy wyższych instancji; służy indywidualnej akceptacji orzeczenia; umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości; wzmacnia bezpieczeństwo prawne"[33]. Trzeba przy tym pamiętać, że prawo do poznania uzasadnienia rozstrzygnięcia sądu stanowi jedną z najważniejszych gwarancji realizacji konstytucyjnego prawa do sądu[34], określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[35].

---

[30] Por. D. K a l a, o poszukiwaniu istoty sprawiedliwości w sferze prawa, Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej 2015, nr 2, s. 27.

[31] Por. A. D z i e r g a w k a, Pozycja sądu w świetle zmiany modelu rozprawy sądowej, (w:) Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea KPSW Bydgoszcz 2016, nr 6, s. 37.

[32] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 30 ze zm.) – w tekście k.p.k.

[33] Por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2.

[34] Por. A. D z i e r g a w k a, Naruszenie prawa do rzetelnego procesu poprzez pozbawienie strony dostępu do sądu drugiej instancji w przypadku złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku przed jego wydaniem – glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13.12.2018 r., 21497/14, Witowski przeciwko Polsce, Europejski Przegląd Sądowy marzec 2021, s. 38.

[35] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 487 ze zm.); por. postanowienie SN z dnia 22 maja 2014 r., sygn. III KZ 15/14, LEX nr 1463635.

Ciekawe spostrzeżenie przedstawia Iwona Rzucidło, która stwierdza, że uzasadnienie odgrywa istotną rolę w procesie podejmowania decyzji. Jeżeli w trakcie decydowania człowiek ma perspektywę konieczności zaprezentowania uzasadnienia podjętej decyzji, to sam proces decyzyjny wygląda wówczas inaczej niż ten, w którym nie sporządza się uzasadnienia. Świadomość konieczności uzasadnienia i wizja tego, jak ono ma wyglądać, chroni przed błędami decyzyjnymi pojawiającymi się w konsekwencji stosowania intuicyjnych rozwiązań, bazujących na wrażeniach czy przeczuciach co do sprawy. Jeśli potraktujemy uzasadnienie jako horyzont pracy umysłu w projekcie podejmowania decyzji o treści samego orzeczenia, jego rola ma znaczenie dla jakości tej decyzji. Jak podkreśla cytowana autorka, jest to rodzaj „wewnątrzsterowania" procesem decyzyjnym w zależności od konieczności wytłumaczenia się z tego procesu[36].

Przy tym, jak zauważa J. Wróblewski, uzasadnienie decyzji *ex post* ma wykazać, że podjęta decyzja jest trafna z punktu widzenia obowiązującego prawa, okoliczności faktycznych sprawy oraz przyjętych ocen, niezależnie od tego, czy sąd doszedł do niej w drodze „intuicji", przeżyć „świadomości prawnej" wobec faktu sprawy, czy też rozważań co do szans utrzymania tej decyzji w toku instancji. Na zewnątrz występuje tylko decyzja wraz z jej uzasadnieniem. Powyższe, zdaniem tego autora, nie podważa doniosłości psychologii podejmowania decyzji, albowiem realne procesy podejmowania decyzji przesądzają o jej treści[37].

Na aprobatę i dalsze propagowanie zasługuje konkluzja, że znajomość realnych procesów podejmowania decyzji sądowych i znalezienie środków na ich pożądaną uniformizację stanowi jeden z podstawowych elementów doskonalenia jednolitości sądowego stosowania prawa. W tym zakresie należy zauważyć jak wielką rolę odgrywają oceny i postawy sądu w procesie podejmowania decyzji[38], które mogą ulec pożądanym zmianom w celu eliminowania lub ograniczania szumu decyzyjnego.

[36] Por. I. Rzucidło, Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa, Warszawa 2020, s. 89.
[37] Por. J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1988, s. 25–26.
[38] Tamże, s. 27.

3. Sądowe stosowanie prawa

Stosowanie prawa jest procesem decyzyjnym podejmowanym przez kompetentny organ władzy publicznej prowadzący do wydania wiążącej decyzji indywidualno-konkretnej, która w określony sposób kończy postępowanie[39]. Sam proces stosowania prawa został poddany szerokiej analizie[40], zaś przedmiotowe rozważania dotyczą sądowego stosowania prawa, z pominięciem typu administracyjnego. Należy zaaprobować stwierdzenie, że sądowe stosowanie prawa stanowi jeden z podstawowych rodzajów praktyki prawniczej, która dotyczy wydawania decyzji sądowych[41].

Jak słusznie zauważył J. Wróblewski, stosowanie prawa jest procesem, w którym sąd w każdej rozpatrywanej sprawie musi dokonywać wartościujących wyborów, których treść jest jedynie częściowo przesądzona przez obowiązujące prawo[42]. Podmiot decyzyjny, przed wydaniem decyzji, musi przeprowadzić szereg rozumowań – od ustalenia stanu faktycznego, poprzez rozumowania walidacyjne i derywacyjne, subsumpcję, aż do ustalenia konsekwencji prawnych. W ramach tego procesu należy dokonać wielu ocen, przy uwzględnieniu różnych wartości procesu stosowania prawa, w postaci pewności, legalności, skuteczności, słuszności czy sprawiedliwości[43]. Dlatego tak ważny jest zakres dyskrecjonalnej władzy sędziego i uznania sądowego.

Samo hasło „dyskrecjonalny" oznacza „pozostawiony do swobodnego uznania, nieokreślony, nieograniczony przepisami, poufny"[44]. Z kolei w odniesieniu do pojęcia „władzy dyskrecjonalnej" uznamy, że jest to „sfera działania, w której organ państwowy może rozstrzygać według swojego przekonania, w granicach tzw. swobodnego uzna-

[39] L. Leszczyński, Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Kraków 2001, s. 15.

[40] Por. J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1988; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979; S. Ziembiński, Zarys teorii prawa, Poznań 1997.

[41] Por. J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa…, s. 15, 18.

[42] J. Wróblewski, Wartość a decyzja sądowa, Wrocław, Warszawa, Kraków Gdańsk, 1973, s. 18.

[43] Por. A. Szot, Między jednolitością a elastycznością stosowania prawa, (w:) T. Bekrycht i M. Zirk-Sadowski (red.), Wpływ teorii Jerzego Wróblewskiego na współczesne prawoznawstwo, Warszawa 2011, s. 76.

[44] W. Kopaliński, Podręczny słownik wyrazów obcych, Warszawa 1999, s. 191.

nia”[45]. Jak słusznie zauważył B. Wojciechowski, stosowanie prawa łączy się ze szczególnym rodzajem swobody dotyczącej wyboru przepisu prawnego, swobody interpretacyjnej, dowodowej lub wyboru konsekwencji prawnej. Wydawanie rozstrzygnięcia w ramach uznania sądowego jest zatem do pewnego stopnia niezależne i powiązane ze sprawowaniem określonej władzy nad adresatami stosowanych norm. Władzę tę określa się mianem dyskrecjonalnej i uważa się ją za immanentną cechę każdego systemu prawnego[46].

Jak uświadamia nam M. Dębiński, obecnie obserwujemy wyraźną tendencję wzrostu znaczenia dyskrecjonalności sędziowskiej ze względu na konstytucjonalizację porządków prawnych i wynikającą z niej konieczność stosowania zasad ogólnych w orzecznictwie sądowym. Współczesny model orzekania, w przeciwieństwie do tradycyjnego założenia, że sędzia jest tylko „ustami ustawy”, wymaga, aby orzekanie następowało na podstawie całego systemu prawnego. Powyższe oznacza, że sędzia we współczesnym modelu powinien orzekać zarówno w oparciu o szczegółowe przepisy prawa, jak i o zasady ogólne oraz możliwą do określenia wolę ustawodawcy[47].

Władza dyskrecjonalna, jak wskazuje sama nazwa, to władza ukryta (dyskretna). Elementem dyskrecjonalności jest niejawny zakres kompetencji i utrudniona ich kontrola, możliwość swobodnego, lecz nie dowolnego, podejmowania decyzji na podstawie przyznanej kompetencji oraz uprawnienie do dokonania określonego wyboru spośród alternatyw decyzyjnych. Można powiedzieć za Z. Duniewską, że „Istotą dyskrecjonalności jest wybór, przeciwieństwem natomiast konkretny obowiązek”[48]. Odnosząc problem władzy dyskrecjonalnej do zakresu wymiaru kary orzekanej przez sąd, można znaleźć stanowisko, że ramy ustawowego zagrożenia karą są punktem wyjścia dyskrecjonalności sędziowskiej[49]. Z kolei A. Kotowski uważa, że zakres wymiaru kary

[45] Cyt. za M. Dębiński, Dyskrecjonalność sędziowska w poglądach Ronalda Dworina, (w:) M. Dębiński, R. Pelewicz i T. Rakoczy (red.), Dyskrecjonalna władza sędziego. Zagadnienia Teorii i praktyki, Tarnobrzeg 2012, s. 22.

[46] Por. B. Wojciechowski, Dyskrecjonalność sędziowska studium teoretyczno prawne, Toruń 2004, s. 16.

[47] Por. M. Dębiński, Dyskrecjonalność sędziowska w poglądach Ronalda Dworkina…, s. 21; A. Dziergawka, Dobro dziecka versus prawo oskarżonego do obrony. Imperatyw ponownego przesłuchania pokrzywdzonego w trybie art. 185a k.p.k. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2018 r., sygn. III KK 362/17, Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury 2021, zeszyt 1 (41), s. 129.

[48] Por. Z. Duniewska, Istota i granice dyskrecjonalnej władzy administracyjnej w świetle standardów europejskich, Studia Prawno-Ekonomiczne 1999, t. LIX, s. 16.

[49] Por. D. Lubowski, R. Pawlik, Ograniczenie uznaniowości sędziowskie…, s. 117.

nie jest istotą dyskrecjonalności, ale świadomym luzem decyzyjnym, który ustanowił suweren polityczny[50]. Słuszna jest teza, że granice swobody podejmowania decyzji finalnej w procesie stosowania prawa, czyli zakres luzu decyzyjnego, wyznacza z jednej strony prawodawca, poprzez tworzenie prawa pozytywnego, z drugiej zaś strony podmiot władzy sądowniczej, poprzez wykładnię prawa oraz praktykę orzeczniczą. Można zatem uznać, że granice luzu decyzyjnego wyznacza prawodawca, zaś elementy treściowe definiuje sądownictwo. Klasycznym przykładem jest przyjmowana metodyka określania wysokości wymiaru kary, wyznaczona zasadą sankcji względnie oznaczonej, ale również praktyka wymierzania kar w zakresie ich rodzaju i wymiaru. Granice decyzji wyznacza legislatywa, ale praktykę określania treści decyzji, mieszczącej się w zakresie luzu, samo sądownictwo[51].

Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, do sądu należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w konkretnej sprawie, co jest sztuką wartościowania. To sędzia otrzymuje od ustawodawcy narzędzie w postaci kodeksu karnego i to sędzia oznacza w wyroku wymiar kary co do rodzaju i czasu jej trwania. Zgodnie z uzasadnieniem sprawiedliwościowym, kara to odpłata za wyrządzone zło[52]. Zaistnienie przestępstwa pociąga za sobą konieczność wymierzenia kary, która jest odpowiedzią (odwetem) za czyn sprawcy. Tak postrzegają to autorzy absolutnych teorii kary, nazywanych również teoriami odwetowymi kary lub sprawiedliwościowymi[53]. Z drugiej strony pojawia się uzasadnienie celowościowe, gdzie jak twierdzi Platon: „Karę poniesie nie dlatego, że dokonał występku (…), ale w tym celu, ażeby nienawidził występku”[54]. Za Seneką można powiedzieć, że „*nemo prudens punit quia peccatum set, sed ne peccetur*” (nikt rozsądny nie karze dlatego, że popełniono przestępstwo, ale po to, aby nie popełniono go więcej). Powyższa zasada ma rozumny i użyteczny cel, polegający na oddziaływaniu prewencyjnym i zapobieganiu popełnieniu przestępstw w przyszłości. Słuszna wydaje się konkluzja, że przekonujące uzasadnienie karania w myśl idei wyłącznie retrybutywnej bądź utylitarystycznej jest niezwykle problematyczne i trudno obecnie

[50] Por. A. Kotowski, Dyskrecjonalność władzy administracyjnej – próba nowego ujęcia, Krytyka Prawa, tom 6, s. 55.
[51] Tamże, s. 63.
[52] I. Kant, Metafizyczne elementy teorii prawa, tłum. W. Galewicz, Kęty 2006, s. 86.
[53] Tak: postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2009 r., sygn. V KK 366/08, LEX nr 478166.
[54] Platon, Prawa, Warszawa 1960, s. 934.

znaleźć zwolenników „czystego" retrybutywizmu lub utylitaryzmu[55]. Przyjąć zatem należy rozwiązanie zgodne z indywidualizacją kary, gdzie cel wychowawczy umożliwia łagodne potraktowanie sprawców społecznie poprawnych, natomiast cel zapobiegawczy – surowe ukaranie tzw. sprawców niebezpiecznych[56].

Celem stosowania prawa jest zatem konkretyzacja norm prawnych (abstrakcyjnych i generalnych) w odniesieniu do określonego stanu faktycznego i ustalenie konsekwencji prawnych tego stanu. Stan faktyczny w każdej rozpatrywanej sprawie jest unikatowy i niejednokrotnie bardzo złożony. Dlatego ustawodawca tworząc prawo, przyznaje podmiotom je stosującym pewien zakres luzu decyzyjnego, który pozwala na dostosowanie treści wydawanych decyzji do konkretnego stanu faktycznego i zmieniającej się rzeczywistości. Niewątpliwie sytuacja organu stosującego prawo jest złożona, zaś luz decyzyjny jest nieuniknionym i koniecznym elementem procesu stosowania prawa.

Możemy w tym kontekście mówić o elastyczności stosowania prawa, co przejawia się w możliwości korzystania z luzów decyzyjnych przy uwzględnieniu specyfiki określonego stanu faktycznego sprawy. Powyższe nie oznacza jednak bezprawności działania sędziego, skoro mieści się w granicach swobody określonych w przepisach prawa. Chodzi zatem o działanie zgodnie z regułą: „każdemu według tego, co przyznaje mu prawo", a nie „każdemu tak samo".

Oczywistym przy tym jest, że zakres dyskrecjonalnej władzy sędziego i swobody orzekania, co dotyczy także określenia wymiaru kary, nie może prowadzić do dowolności i arbitralności rozstrzygnięć. Dlatego istnieją środki umożliwiające ograniczenie zakresu luzu decyzyjnego, które sprzyjają większej jednolitości stosowania prawa i mogą znaleźć swoje źródło i miejsce zastosowania w praktyce orzeczniczej sądów. Trzeba bowiem pamiętać, jak ważną rolę odgrywa standard jednolitości orzecznictwa, który pozwala przewidzieć wynik określonego postępowania przed sądem, zwłaszcza z perspektywy bezpieczeństwa prawnego i wynikającego z niej postulatu pewności sądowego stosowania prawa[57]. Trudno zaakceptować istotne i niezasadne różnice, które prowadzą do

[55] Por. Ł. Kurek, Obraz człowieka w prawie karnym a nauki kognitywne, (w:) B. Brożek, Ł Kurek i J. Stelmach (red.), Prawo i nauki kognitywne, Warszawa 2018, s. 131.

[56] Por. A. Dziergawka, Krytyczne uwagi odnośnie do wyłączenia zatarcia skazania na podstawie art. 106a k.k. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie SK 26/16, Probacja 2021, nr 1, s. 113.

[57] Por. uchwała pełnego składu SN z dnia 5 maja 1992 r., sygn. KwPr 5/92, OSNKW 1993, nr 1–2, poz. 1.

ewidentnych sprzeczności między rozstrzygnięciami wydawanymi w podobnych sprawach w różnych sądach[58].

Jednolitość orzecznictwa jest, obok legalności, praworządności, obiektywności oraz pewności, jedną z najważniejszych wartości wewnętrznych prawa, przejawiającą się w rozstrzygnięciach wydawanych na podstawie norm prawnych[59]. Jednolitość orzecznictwa może być uznana za wartość instrumentalną, służącą do osiągnięcia innego celu, jakim jest sprawiedliwość orzecznictwa[60]. Jednocześnie trzeba podkreślić, że spójność orzecznictwa nie jest kwalifikowana jako przedmiot prawa przysługującego obywatelowi. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że zasada pewności prawnej oraz ochrony uprawnionego zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości nie daje prawa do spójności orzecznictwa sądów krajowych. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że rozbieżności wyroków wydawanych przez sądy krajowe w analogicznych sprawach są dopuszczalne i tolerowane, chyba że stanowią przejaw oczywistej arbitralności i rażąco naruszają prawa podstawowe osoby[61].

Spójność orzecznictwa nie jest wartością absolutną, zwłaszcza w konfrontacji z prawidłowością orzecznictwa[62]. Jak stwierdził Sąd Najwyższy: „Jednolitość odwołuje się do kryteriów sformalizowanych, porównywalnych do jakiegoś wzorca, natomiast poprawność nawiązuje do ocen, wśród których treść normy prawnej może być jednym z kilku możliwych kryteriów oceny. Można sobie wyobrazić orzecznictwo jednolite, lecz nieprawidłowe, jeżeli np. szczególnymi środkami nadzoru zapewni się jednolitą, lecz nieprawidłową wykładnię prawa. Może być także odwrotnie, gdy właśnie orzecznictwo niejednolite zapewni proporcjonalnie większy stopień prawidłowości, zwłaszcza, gdy odstępstwa od jednolitych standardów orzecznictwa stanowią zapowiedź zmian generalnej linii judykatury w kierunku bardziej odpowia-

[58] B. Szmulik, Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008, s. 284.

[59] Por. L. Leszczyński, Jednolitość orzecznictwa jako wartość stosowania prawa, (w:) M. Grochowski, M. Raczkowski, S. Żółtek (red.), Jednolitość orzecznictwa. Standard – instrumenty – praktyka, Warszawa 2015, s. 10.

[60] Por. M. Zieliński, Jednolitość wykładni prawa, (w:) S. Waltoś (red.), Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych, Kraków 1998, s. 50.

[61] Por. orzeczenie ETPC z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie Mariyka Popova i Asen Popov p. Bułgarii, sygn. 11260/10; por. K. Warecka, Rozbieżność w orzecznictwie sądów krajowych nie naruszyła prawa do rzetelnego procesu. Omówienie wyroku ETPC z dnia 11 kwietnia 2019 r., 11260, LEX/el. 2019.

[62] Por. K. Szczucki, Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2021, LEX, komentarz do art. 1, teza 10.

dającym kryterium prawidłowości”[63]. W przekonaniu Sądu Najwyższego, pierwszeństwo wobec jednolitości ma zasada sprawiedliwości, gdzie Sąd ten stwierdza: „Przyjmując, że naczelnym zadaniem Sądu Najwyższego jest sprawowanie sprawiedliwości w sposób i w ramach zakreślonych przez normy kompetencyjne, należy odrzucić te wszystkie sformalizowane metody, mające zapewnić jednolitość orzecznictwa, które pozostają w sprzeczności z wymaganiami sprawiedliwego orzekania, a w szczególności z zasadą niezawisłości sędziowskiej, prawem do nieskrępowanej instytucjonalnie interpretacji przepisów prawnych i stosowania ich odpowiednio do okoliczności konkretnej sprawy”[64].

Przy tym zgodnie z treścią art. 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym[65], Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości także poprzez zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Równocześnie wskazuje się, że największe znaczenie dla zapewnienia jednolitości orzecznictwa ma rozpatrywanie środków odwoławczych[66]. Istotną rolę odgrywa także działalność uchwałodawcza, ponieważ, jak zauważa sam Sąd Najwyższy, wpływa ona na ujednolicanie orzecznictwa sądów powszechnych, rozwój prawa oraz kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa[67].

Warto także przypomnieć znaczenie kontrowersyjnych „wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej” wydawanych przez Sąd Najwyższy od 1949 r. do 1989 r. Wytyczne wiązały wszystkie sądy i miały zapewnić jednolitość orzecznictwa sądów w sprawach cywilnych i karnych oraz jego zgodność z zasadami „praworządności ludowej”. Wytyczne tym różniły się od orzeczeń Sądu Najwyższego, że dotyczyły

[63] Por. uchwała pełnego składu SN z dnia 5 maja 1992 r., sygn. KwPr 5/92, OSNKW 1993, nr 1–2, poz. 1; por. także L. Leszczyński, Jednolitość orzecznictwa jako wartość stosowania prawa…, s. 12.

[64] Por. uchwała pełnego składu SN z dnia 5 maja 1992 r., sygn. KwPr 5/92, OSNKW 1993, nr 1–2, poz. 1.

[65] Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904 ze zm.

[66] Por. B. Szmulik, Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008, s. 283; W. Sanetra, Rola i obowiązki polskiego Sądu Najwyższego w regulowaniu i administrowaniu władzą sądowniczą, Przegląd Sądowy 2004, nr 3, s. 5–6.

[67] Por. Informacja o działalności Sądu najwyższego w roku 2016, s. 226, dostępna na stronach internetowych Sądu Najwyższego.

nie tylko wykładni prawa, ale także jego stosowania[68]. W zakresie procesu ujednolicania wymiaru kar trzeba wskazać na „wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie prawidłowego orzekania kar przez sądy" z dnia 29 października 1957 r.[69] Jak zauważa M. Cieślak, na pewno pozytywną funkcję wytycznych stanowiło zwracanie uwagi na popełniane błędy lub na ważne kwestie z punktu widzenia kryminalno-politycznego[70].

W procesie decyzyjnym o jednolitości stosowania prawa możemy mówić wówczas, gdy sąd ustalając konsekwencje prawne w postaci skonkretyzowanej kary, uwzględni rozstrzygnięcia, które zapadły wcześniej w podobnych sprawach. Zagadnienie to można powiązać z rolą „precedensów", jako decyzji stosowania prawa, która normatywnie lub faktycznie wpływa na podejmowanie innych decyzji[71]. Jak wskazuje A. Szot, w kulturze prawa stanowionego możemy mówić w takim przypadku o kierowaniu się lub uwzględnianiu reguły „precedensu"[72]. Jednocześnie trzeba zauważyć, że zapewnienie całkowitej jednolitości stosowania prawa jest niemożliwe i oznaczałoby pewien automatyzm w działaniu sądu, którego rola sprowadzałaby się tylko do ustalenia podobieństwa między dwoma stanami fatycznymi i podjęcia decyzji tego samego rodzaju.

4. Dyrektywy wymiaru kary

W aspekcie poczynionych rozważań można stwierdzić, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest sztuką wartościowania, gdzie sąd musi przeprowadzić proces decyzyjny, który zmierza w efekcie do ustalenia konsekwencji prawnych poczynionych ustaleń faktycznych. Tym samym w procesie stosowania prawa występuje szereg ocen i osądów. Każdy sędzia podczas określania właściwego wymiaru kary za dane przestępstwo, określa pewną wartość na skali, która zawiera się w granicach zagrożenia ustawowego za dany czyn. Miernikiem zaś

[68] Por. J. Trela, O niezawisłości sędziowskiej z okazji 100-lecia Sądu Najwyższego i odrodzonego sądownictwa polskiego, Palestra 2017, nr 9, s. 7.
[69] M.P.1957.86.519 z dnia 13 listopada 1957 r.
[70] Por. M. Cieślak, O wytycznych Sądu Najwyższego z dnia 16 października 1957 r. w sprawie wymiaru kary, Palestra 1958, nr 3, s. 17.
[71] Por. J. Wróblewski, Wartość a decyzja sądowa…, s. 133.
[72] Por. A. Szot, Między jednolitością a elastycznością stosowania prawa…, s. 77; L. Leszczyński, Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Kraków 2001, s. 47.

dokonywanych ocen w zakresie sprawiedliwości wyroku są ogólne dyrektywy wymiaru kary. Trzeba jednak pamiętać, iż różnorodność dyrektyw wymiaru kary sprawia, że ani wyłącznie teorie absolutne mówiące o karze, jako sprawiedliwej odpłacie, ani wyłącznie teorie relatywne, mówiące o prewencji indywidualnej i generalnej, nie są w stanie same określić treści i granic karania.

W procesie szukania optymalnej sankcji trzeba wskazać na ekonomiczne podejście do prawa karnego. W tym znaczeniu optymalizacja jest pojmowana jako wybór rozwiązania, które w określonych okolicznościach uznajemy za najlepsze[73]. Podkreślić należy, że sąd wymierzając określony rodzaj, jak i wysokość kary oraz innych środków karnych działa w ramach swobodnego uznania. Kara jest współmierna i sprawiedliwa, kiedy została wymierzona z uwzględnieniem wszystkich dyrektyw sądowego wymiaru kary oraz wszelkich okoliczności obciążających i łagodzących. Wybór optymalnej sankcji to ustalenie konkretnej kary, która ma stanowić adekwatną i wystarczającą dolegliwość zadawaną sprawcy z powodu popełnionego przez niego przestępstwa. Warto także zaznaczyć, że wybór optymalnej sankcji odbywa się nie tylko na płaszczyźnie sądowego wymiaru kary, ale także na płaszczyźnie stanowienia prawa, kiedy to ustawodawca ustala granice ustawowego zagrożenia za dany typ czynu zabronionego, stwarzając w ten sposób sądowi możliwość indywidualnego dopasowania kary do konkretnego przypadku[74].

Zgodnie z treścią art. 53 § 1 k.k., sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę, bacząc, by jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. W przepisie tym, obok zasady oznaczoności kar i zasady swobodnego uznania sądu, ustawodawca zawarł również tzw. ogólne dyrektywy wymiaru kary, które można określić jako uniwersalne wskazania w zakresie sądowego wymiaru kary w każdym rozpatrywanym przypadku[75]. Przy tym wymiar kary dotyczy nie tylko jej wysokości, ale także

[73] M. Szczepaniec, Teoria ekonomiczna w prawie karnym, Warszawa 2012, s. 262.

[74] M. Szczepaniec, Wybór optymalnej kary w świetle sądowych dyrektyw wymiaru kary, Prokuratura i Prawo 2014, nr 3, s. 35.

[75] Por. J. Giezek, (w:) J. Giezek (red.), Kodeks karny. Cześć ogólna. Komentarz, Warszawa 2012, s. 380; T. Kaczmarek, Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii

jej rodzaju[76]. Wyrażona w art. 53 § 1 k.k. zasada swobodnego uznania sądu przy wymiarze kary nie oznacza więc dowolności sądu, który przy wymiarze kary powinien kierować się dyrektywami wymienionymi właśnie w tym przepisie[77]. Redakcja przepisu art. 53 § 1 k.k. nie przesądza kwestii prymatu określonej dyrektywy. Sąd dysponuje zespołem celów kary, które należy w konkretnym przypadku realizować, natomiast o tym, która dyrektywa powinna mieć decydujące znaczenie w przypadku kolizji, należy rozstrzygać na kanwie konkretnego przestępstwa, zważywszy na charakter czynu, okoliczności jego popełnienia oraz osobę sprawcy[78]. W jednostkowym akcie wymiaru kary, zasadniczym punktem odniesienia jest czyn sprawcy. Wymierzana kara ma być współmierna do stopnia społecznej szkodliwości i limitowana stopniem winy, gdyż to pozwala, w konkretnym przypadku, zakreślić granice kary sprawiedliwej, w ramach których można dokonywać stosownej korekty, uzasadnianej względami prewencji ogólnej i szczególnej.

Jak słusznie zauważa M. Szczepaniec, kara powinna być przede wszystkim sprawiedliwa i zasłużona[79]. Kara sprawiedliwa uwzględnia zasadę proporcjonalności oraz wyraża potępienia wobec zachowania sprawcy, który popełnia przestępstwo. Jak zasadnie argumentuje J. Utrat – Milecki, sprawiedliwość formalna domaga się, aby wszystkie takie same według określonych cech podmioty oddziaływania traktować jednakowo z punktu widzenia jasnych, wcześniej wyrażonych kryteriów. Jeśli zaś weźmiemy pod uwagę materialny kształt tych kryteriów, możemy domagać się jedynie jasnego wyrażenia ich podstaw. Wszystkie podstawy, które byłyby uznane za zgodne z ogólnymi przesłankami ustrojowymi, mogłyby być uznane za możliwe uzasadnienie formalne dla sprawiedliwej kary. Jednakowe traktowanie sprawców przestępstw, według tych samych zasad i procedur, mogłoby więc być traktowane jako sprawiedli-

i praktyce sądowej, Wrocław 1980; V. Konarska-Wrzosek, Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym, Toruń 2002, s. 73.

[76] Por. V. Konarska-Wrzosek, Dyrektywy…, s. 74; W. Kozielewicz, Problematyka sądowego wymiaru kary w postępowaniu kasacyjnym oraz apelacyjnym przed Sądem Najwyższym, (w:) J. Majewski (red.), Dyrektywy sądowego wymiaru kary. Pokłosie X Bielańskiego Kolokwium Karnistycznego, Warszawa 2014, s. 77.

[77] Por. M. Kowalewska-Łukuć, Ogólne dyrektywy wymiaru kary, Prokuratura i Prawo 2016, nr 9, s. 10.

[78] Por. T. Bojarski, Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 262.

[79] Szerzej: M. Szczepaniec, Wybór optymalnej kary w świetle sądowych dyrektyw wymiaru kary…, s. 36.

we w ramach bardzo różnych koncepcji karania[80]. Z kolei idea kary zasłużonej obejmuje dwa elementy: zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą kara powinna odpowiadać ciężarowi czynu, jakiego dopuścił się sprawca, oraz teoretyczną podstawę dla takiej relacji, mówiącą, że zasadniczą rolą kary jest komunikowanie potępienia bądź uznania winy osobie, którą uznajemy za podmiot moralny[81].

Nie omawiając szerzej samych dyrektyw i zasad sądowego wymiaru kary oraz ich wzajemnych relacji, zaaprobować należy stanowisko M. Szczepaniec, że optymalny charakter sankcji powiązany jest z istotą kary i celami, jakie jej przypisujemy. W związku z powyższym „za optymalną sankcję należy uznać taką, która nie będzie pozostawać w sprzeczności z żadną z dyrektyw sądowego wymiaru kary, a cele określone w tych dyrektywach realizuje najpełniej. Wymierzana sankcja karna każdorazowo powinna uwzględniać wszelkie okoliczności towarzyszące popełnieniu przestępstwa, których uwzględnianie nakazywane jest przez zasady i dyrektywy sądowego wymiaru kary. Sankcję będzie można określić mianem optymalnej, jeżeli będzie spełniać wymóg sprawiedliwości, proporcjonalności, będzie zdolna do powstrzymywania przed popełnianiem przestępstw i będzie zarazem najbardziej adekwatną reakcją na popełnione przez sprawcę przestępstwo”[82]. Podobnie w orzecznictwie sądowym wskazuje się, że celem kary nie jest wyłącznie odpłata za popełnione przestępstwo, ale zastosowanie adekwatnej reakcji karnej, w postaci wymierzenia optymalnej sankcji, stanowiącej zasłużoną dolegliwość dla sprawcy, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności występujących w konkretnej sprawie[83].

Warto poruszyć także kwestię związania sądu ogólnymi dyrektywami wymiaru kary, wyrażonymi w art. 53 § 1 k.k., które niewątpliwie ograniczają swobodne uznanie sądu, czyniąc je tym samym względnym[84]. Mimo jednak, że sąd ma obowiązek te dyrektywy uwzględnić[85], nie ma-

[80] Por. J. Utrat-Milecki, Kara. Teoria i kultura penalna: perspektywa integralnokulturowa, Warszawa 2010, s. 60–61.

[81] Por. A. von Hirsch, Uzasadnienie istnienia i wymiaru kary we współczesnym retrybutywizmie, Ius et Lex 2006, nr 1, s. 48.

[82] M. Szczepaniec, Wybór optymalnej kary w świetle sądowych dyrektyw wymiaru kary…, s. 45.

[83] Por. postanowienie SN z dnia 2 marca 2021 r., sygn. I NSNk 5/20, LEX nr 3150274.

[84] Por. W. Kozielewicz, Problematyka sądowego wymiaru kary w postępowaniu kasacyjnym oraz apelacyjnym przed Sądem Najwyższym…, s. 78; V. Konarska-Wrzosek, (w:) R. A. Stefański (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2015, s. 364.

[85] Por. wyrok SA w Lublinie z dnia 5 czerwca 2003 r., sygn. II AKa 122/03, LEX nr 107994.

ją one charakteru normy stanowczej[86]. Można stwierdzić, że dyrektywy wymiaru kary mają charakter dyrektyw kierunkowych, które wskazują, co sąd musi wziąć pod uwagę przy danym rozstrzygnięciu[87]. Dyrektywy kierunkowe określają zatem, że coś należy wziąć pod uwagę, nie precyzują jednak dokładnie jak należy to zrobić[88]. Zatem dyrektywy wymiaru kary wskazane w art. 53 § 1 k.k., nie są stanowcze, albowiem nie determinują one jednego i właściwego wymiaru kary oraz nie wskazują określonej hierarchii tych dyrektyw. Jak przedstawia J. Wróblewski, posłużenie się „dyrektywami kierunkowymi" w pewnym stopniu zawęża luz decyzyjny przez to, że sąd ma obowiązek uwzględnić te czynniki, które są w dyrektywach wymienione[89].

Ogólne dyrektywy wymiaru kary mają charakter ocenny i niedefinitywny, zatem naruszenie art. 53 § 1 k.k. nie może być uznane za obrazę przepisów prawa materialnego w rozumieniu art. 438 pkt 1 k.p.k.[90] Dlatego też nieuwzględnienie dyrektyw wymiaru kary poprzez sąd może być kwestionowane w środku odwoławczym jedynie na podstawie art. 438 pkt 4 k.p.k. jako rażąca niewspółmierność kary. Przy tym, zgodnie z orzecznictwem, pojęcie „rażącej niewspółmierności kary" oznacza znaczną, wyraźną i oczywistą, a więc niedającą się zaakceptować dysproporcję między karą wymierzoną a karą sprawiedliwą (zasłużoną). Rażąca niewspółmierność wymierzonej kary zachodzi wówczas, gdy *prima facie* odbiega ona od kary, jaką należałoby wymierzyć, mając na względzie całokształt okoliczności podmiotowo – przedmiotowych danej sprawy[91]. Trzeba także wskazać, że zgodnie z treścią art. 523 § 1 zdanie 2 k.p.k., kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary.

Istotne znaczenie dla oceny, czy sąd wymierzył karę z uwzględnieniem ogólnych dyrektyw jej wymiaru, ma treść uzasadnienia wydanego w sprawie orzeczenia. Zgodnie bowiem z treścią art. 424 § 2 k.p.k. w uzasadnieniu wyroku należy przytoczyć okoliczności, które sąd miał na względzie przy wymiarze kary. Wskazuje się przy tym, że sąd zobowią-

[86] Por. J. Giezek, (w:) J. Giezek (red.) Kodeks…, s. 380; wyrok SA w Warszawie z dnia 12 lipca 2013 r., sygn. II AKa 229/13, LEX nr 1356709.
[87] Por. J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa…, s. 247.
[88] Por. M. Kowalewska-Łukuć, Ogólne dyrektywy wymiaru kary…, s. 14.
[89] Por. J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa…, s. 247.
[90] Por. postanowienie SN z dnia 22 października 2013 r., sygn. V KK 296/13, LEX nr 1388604; postanowienie SN z dnia 13 września 2012 r., sygn. III KK 283/12, LEX nr 1226712; wyrok SA w Warszawie z dnia 12 lipca 2013 r., sygn. II AKa 229/13, LEX nr 1356709.
[91] Por. wyrok SN z dnia 13 lutego 2020 r., sygn. II DSK 7/19, LEX nr 3221469.

zany jest odwołać się do wszystkich dyrektyw wymiaru kary wskazanych w art. 53 § 1 k.k.[92] Trzeba w tym miejscu zauważyć praktyczne trudności związane z balansem między stanem rzeczywistym, w którym sądy nie mają możliwości w pełni i efektywnie spełnić wymagania ogólnych dyrektyw wymiaru kary, oraz stanem pożądanym, w którym każda kara byłaby wymierzona z uwzględnieniem stopnia winy sprawcy, stopnia społecznej szkodliwości jego czynu oraz celów prewencji indywidualnej i szczególnej[93]. Pozostaje także pytanie, czy dyrektywy te rzeczywiście mają wpływ na racjonalizowanie kary, ale innych mierników współmierności i sprawiedliwości kary ustawa nie przewiduje.

W powyższym kontekście warto wskazać na projekt zmiany ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, czyli ustawy z dnia 7 lipca 2022 r., druk nr 2024, w którym treść przepisów dotycząca art. 53 k.k. i dyrektyw wymiaru kary, ulega zasadniczej zmianie. Nowa treść przepisu art. 53 § 1 k.k. wskazuje, że „sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych w ustawie, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu, okoliczności obciążające i okoliczności łagodzące, cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, a także cele zapobiegawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do skazanego. Dolegliwość kary nie może przekraczać stopnia winy".

Jak widać proponowana nowelizacja przesuwa akcenty. Obecnie na pierwszym miejscu dyrektyw wymiaru kary znajduje się stopień winy, który w nowym brzmieniu jest na samym końcu. Ponadto wbrew aktualnej treści, gdzie na kolejnym miejscu znajdują się cele zapobiegawcze i wychowawcze, w projekcie jako pierwsze cele wskazuje się cele w zakresie społecznego oddziaływania, a po nich cele zapobiegawcze, które kara ma osiągnąć w stosunku do skazanego. Równocześnie pierwszoplanowe cele kary w zakresie „społecznego oddziaływania" zastępują obecne pojęcie potrzeb w zakresie „kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa", która nawiązuje do koncepcji prewencji generalnej pozytywnej. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu[94], proponowane pojęcie „społeczne oddziaływanie kary" rozumie się zarówno jako odstraszanie, jak i wychowywanie społeczeństwa. Ustawodawca stoi na stanowisku, że przynajmniej do części społeczeństwa kształtowanie świadomości praw-

[92] Por. S. Żółtek, (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny: część ogólna, t. 2, Komentarz do artykułów 32–116, Warszawa 2011, s. 281.
[93] Por. M. Kowalewska-Łukuć, Ogólne dyrektywy wymiaru kary…, s. 17.
[94] Por. uzasadnienie do projektu zmian kodeksu karnego druk nr 2002, s. 17, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2851BC6F8739C593C12587F10042EF6E/%24File/2024.pdf, dostęp w dniu 8 sierpnia 2022 r.

nej następuje nie tyle poprzez uświadomienie nieuchronności, co surowości kary i przez to nieopłacalności zachowań, które polegają na naruszeniu zakazów karnych. Tym samym należy działać poprzez odstraszanie od popełnienia przestępstwa. Jak wskazuje prawodawca, zmiana treści przepisu art. 53 § 1 k.k. odmiennie określa dyrektywy prewencji ogólnej oraz podkreśla jej równorzędny charakter z dyrektywą prewencji indywidualnej (szczególnej)[95].

Dodatkowo omawiany projekt w art. 53 § 2a–2e k.k. wskazuje okoliczności obciążające i okoliczności łagodzące. Jest to katalog otwarty, o czym świadczy słowo „w szczególności". Przepis ten zawiera 9 punktów opisujących okoliczności obciążające (§ 2a k.k.) i 8 punktów opisujących okoliczności łagodzące (§ 2b k.k.). Nadto w paragrafach 2c–2e k.k. projektu wymienione są okoliczności, których sąd nie powinien brać pod uwagę. Zgodnie z projektem, okoliczności obciążające stanowią w szczególności: uprzednia karalność za przestępstwo umyślne lub podobne przestępstwo nieumyślne; wykorzystanie bezradności, niepełnosprawności, choroby lub podeszłego wieku pokrzywdzonego; sposób działania prowadzący do poniżenia lub udręczenia pokrzywdzonego; popełnienie przestępstwa z premedytacją; popełnienie przestępstwa w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie; popełnienie przestępstwa motywowanego nienawiścią z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej lub wyznaniowej ofiary albo z powodu jej bezwyznaniowości; działanie ze szczególnym okrucieństwem; popełnienie przestępstwa w stanie po spożyciu alkoholu lub środka odurzającego, jeżeli ten stan był czynnikiem prowadzącym do popełnienia przestępstwa lub istotnego zwiększenia jego skutków; popełnienie przestępstwa we współdziałaniu z nieletnim lub z wykorzystaniem jego udziału. Jako okoliczności łagodzące wskazano: popełnienie przestępstwa w wyniku motywacji zasługującej na uwzględnienie; popełnienie przestępstwa pod wpływem gniewu, strachu lub wzburzenia, usprawiedliwionych okolicznościami zdarzenia; popełnienie przestępstwa w reakcji na nagłą sytuację, której prawidłowa ocena była istotnie utrudniona z uwagi na okoliczności osobiste, zakres wiedzy lub doświadczenia życiowego sprawcy; podjęcie działań zmierzających do zapobieżenia szkodzie lub krzywdzie, wynikającej z przestępstwa, albo do ograniczenia jej rozmiaru; pojednanie się z pokrzywdzonym; naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem lub zadośćuczynienie za krzywdę wynikłą

[95] Tamże.

z przestępstwa; popełnienie przestępstwa ze znacznym przyczynieniem się pokrzywdzonego; dobrowolne ujawnienie popełnionego przez siebie przestępstwa organowi powołanemu do ścigania przestępstw.

Jednocześnie nowelizacja normuje, że nie stanowi okoliczności obciążających lub łagodzących, okoliczność będąca znamieniem przestępstwa, które popełnił sprawca, chyba że wystąpiła ona ze szczególnie wysokim nasileniem. Nie jest taką okoliczność, jeżeli stanowi podstawę zaostrzenia odpowiedzialności karnej zastosowanego wobec sprawcy, a także jeżeli stanowi podstawę złagodzenia odpowiedzialności karnej zastosowanego wobec sprawcy.

Projektowane zmiany w zakresie dyrektyw wymiaru kary, mogą doprowadzić do większego ograniczenia swobody sędziego w zakresie wymiaru kary. Jak wskazuje ustawodawca, „wprowadzając ustawowe okoliczności łagodzące i obciążające projekt ma na celu ukierunkowanie sądu na szczególne ich uwzględnienie przy wymiarze kary. Proponowane okoliczności są już obecnie uwzględniane w orzecznictwie, jednakże nadanie im charakteru ustawowego spowoduje konieczność głębszego rozważenia ich wpływu na rozstrzygnięcia i wyjaśnienia tego wpływu w uzasadnieniach wyroków". Dodatkowo, według ustawodawcy, zmiany te będą sprzyjać transparentności i czytelności orzeczeń oraz ułatwią formułowanie zarzutów apelacyjnych w zakresie orzeczonej kary[96].

Dopiero jednak po pewnym czasie obowiązywania wskazanych dyrektyw, będzie możliwa ocena, czy proponowane zmiany wpłyną na ujednolicenie i większą racjonalizację wymierzanych kar, oczywiście pod warunkiem, że przepisy te wejdą w życie. Istnieje pewne ryzyko, że prewencja generalna negatywna orzekania kar, która przyjmuje, że im surowsza kara, tym większą posiada zdolność odstraszania i powstrzymywania innych jednostek od popełniania przestępstw, skutkuje penalizacją życia w państwie[97]. Nie można jednak całkowicie wyeliminować z celu kary elementu odstraszania i wykorzystania lęku przed dolegliwością[98]. Współczesna polityka kryminalna wskazuje jako przydatne dla wymiaru kary cele odpłaty, odstraszenia i izolacji sprawcy[99].

---

[96] Tamże, s. 20.

[97] Por. A. Zoll, Wymiar kary w aspekcie praw jednostki karanej, Palestra 1986, nr 5–6, s. 42–43.

[98] Por. M. Szerer, Karanie a humanizm, Warszawa 1964, s. 149.

[99] Por. R. Kaczor, Kontrowersje wokół modelu dyrektywy prewencji indywidualnej, Prokuratura i Prawo 2007, nr 11, s. 91 i 92.

W konkluzji nasuwa się wniosek, że szczegółowe określenie dyrektyw wymiaru kary, może mieć wpływ na zakres dyskrecjonalnej władzy sędziego, ale w dalszym ciągu pozwala na korzystanie z luzu decyzyjnego i wymierzanie sprawiedliwej sankcji. Dodatkowo, mając na względzie istniejący szum decyzyjny i jego negatywne konsekwencje, trzeba przyznać rację ustawodawcy, który w zakresie swych uprawnień, zmierza do wyeliminowania niepożądanego zjawiska w postaci rozbieżności i odmiennych praktyk orzeczniczych. Słusznie N. Wiener dzieli prawo na cele i sposoby ich osiągania. Według tego autora, jednym z celów prawa jest ujednolicenie linii orzeczniczej, gdzie może wydatnie pomóc cybernetyka[100], która pochodzi od greckiego *kybernetiken* i oznacza umiejętność kierowania i sterowania[101].

5. Podsumowanie

Zasadniczym celem przeprowadzonych rozważań było poruszenie problematyki szumu w procesie podejmowania decyzji. Szukając arystotelesowskiego „złotego środka"[102] pomiędzy jednolitością orzekania a dyskrecjonalną władzą sędziego, nasuwa się wniosek, że kwestia ta pozostaje ciągle otwarta i nierozwiązana. Można bowiem stwierdzić, że szukanie kompromisu między potrzebą istnienia sztywnych reguł oraz zapewnieniem swobody sędziowskiej jest sztuką wartościowania, podobnie jak proces wymierzania sprawiedliwości. Rozwiązania zaistniałej sytuacji nie należy poszukiwać w eliminacji jakiegoś dobra na zasadzie ich konkurencji, ale według schematu „ważenia zasad" i wybrania zasady ważniejszej w konkretnej sprawie[103]. Dlatego, tak jak nie można całkowicie wyeliminować szumu decyzyjnego, nie można także zgodzić się z arbitralnością orzecznictwa.

Świat, podobnie jak wymiar sprawiedliwości, nie jest prosty i oczywisty. Jak zauważa Donalla H. Meadows: „Opóźnienia, nieliniowość, brak ostrych granic i inne zaskakujące nas właściwości są obecne

[100] Por. N. Wiener, Cybernetyka a społeczeństwo, Warszawa 1961, s. 121.

[101] Por. M. H. Górny, Cybernetyczne spojrzenie na prawo – przyczynek do historii cybernetyki prawniczej, Czasopismo Prawno-Historyczne 2017, Tom LXIX, zeszyt 2, s. 228.

[102] Por. Arystoteles, Etyka Nikomachejska, Wydawnictwo Naukowe PWN 2012.

[103] Por. A. Kalisz, Rozwiązywanie kolizji norm i zasad w kontekście praw człowieka. Uwagi teoretycznopranwe, (w:) A. Biłgorajski (red.), Wolność wypowiedzi *versus* wolność religijna, Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego, Warszawa 2015, s. 8.

niemal w każdym systemie. Zasadniczo nie są to cechy, które można lub powinno się zmieniać. Świat nie jest liniowy, a uproszczenie go z myślą o naszej matematycznej lub administracyjnej wygodzie zazwyczaj nie jest dobrym rozwiązaniem, choć rzadko jest to też wykonalne. Granice zależne są od analizowanego problemu, ulotne i przebiegają chaotycznie; są też jednak istotne z punktu widzenia organizacji i przejrzystości. Wystarczy doceniać złożoność świata, wykorzystywać ją i wiedzieć, czego można po niej oczekiwać, aby działanie złożonych systemów stało się o wiele mniej zaskakujące"[104].

Sam fakt istnienia szumu decyzyjnego nie budzi wątpliwości. Istnieją przypadki, gdy zjawisko to jest niepożądane, a mianowicie wówczas, gdy rozbieżności w osądach są nieuzasadnione, nie poddają się weryfikacji i podejmowane decyzje są błędne. Kiedy ludzie w podobnym położeniu są traktowani różnie, pojawia się niesprawiedliwość, a system, w którym fachowe oceny są odbierane jako niespójne traci wiarygodność[105]. Jednocześnie można wskazać na sytuacje, kiedy zachodzi konieczność tolerowania szumu lub odrzucenia niektórych strategii redukowania rozbieżności w decyzjach sądowych, albowiem wpływa to korzystnie na działanie wymiaru sprawiedliwości.

Podejmowanie decyzji orzeczniczych jest trudne, ponieważ rzeczywistość jest skomplikowana i niepewna, zaś sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest sztuką dokonywania wyborów i ocen. Rozbieżności w orzecznictwie sądowym są nieuniknione, albowiem nie ma idealnych kar oraz identycznych spraw do rozpoznania. Sędzia bierze pod uwagę różne sytuacje, indywidualnie podchodzi do każdego przypadku i sprawcy, uwzględnia zróżnicowane zmienne, ma świadomość, że nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania.

Jak pokazuje negatywna reakcja środowiska sędziowskiego na wytyczne i szczegółowe dyrektywy wymiaru kary, działania mające na celu zmniejszenie szumu decyzyjnego spotykają się ze sprzeciwem. Można dostrzec stanowisko, że wskazane ograniczania swobodnego wymiaru kary są sztywne i nieludzkie, ale również niesprawiedliwe z uwagi na konieczność przestrzegania reguł. Podnosi się także, że nie ma takiego mechanicznego rozwiązania, które mogłoby spełnić kryterium sprawiedliwości w aspektach szczegółów dotyczących konkretnej sprawy. Istotne są także uwagi, że decydentom odbiera się lub ogranicza możliwość

[104] D. H. Meadows, Myślenie systemowe. Wprowadzenie, tłum. M. Gutowski, Helion S.A., Gliwice 2020, s. 101.

[105] Por. D. Kahneman, O. Sibony, C. R. Sunstein, Szum czyli skąd się biorą błędy w naszych decyzjach…, s. 430.

czynienia użytku z własnego osądu i roztropności, co wzbudza poczucie umniejszenia i ograniczenia, a nawet upokorzenia. Jeśli wszyscy będą robić to samo, mogą poczuć się jak trybiki w maszynie lub roboty. Dlatego zaszumiony system może wpływać korzystnie na morale, dając ludziom swobodę działania i wolność, która wiąże się z odpowiedzialnością, niezależnością i kreatywnością.

Współcześnie sztuczna inteligencja, a zwłaszcza systemy samouczące się, umożliwiły komputerom wykonywanie wielu zadań, które kiedyś uznawano za kwintesencjonalnie ludzkie. Jednak trzeba podkreślić, że analiza statystyczna nie może zastąpić trafnego osądu. Myśl, że decyzje można podejmować algorytmicznie, odbierać można jako odczłowieczenie i uchylanie się od ludzkiej odpowiedzialności. Nie chodzi bowiem o „wyparcie ludzi przez maszyny", jak podkreślał sędzia Frankel[106], ale o ulepszenie ludzkich osądów i szukanie równowagi.

Sposobem na ulepszenie ludzkich osądów są lepsze osoby. Efekt ten zależy od posiadanej wiedzy, sprawności i sposobu myślenia, doświadczenia i inteligencji. Ponadto trafniejsze decyzje podejmują osoby, które dopuszczają możliwość popełnienia błędu, cechuje je aktywna otwartość w myśleniu i chęć uczenia się na podstawie nowych informacji. Mimo, że nie da się zastąpić ludzi regułami lub algorytmami, to ich osądy można udoskonalić, robiąc właściwy użytek z algorytmów i posiadanej wiedzy, chociażby uzyskanej z danych statystycznych dotyczących innych podobnych przypadków. Powyższe dane mogą uzupełnić i ulepszyć ludzkie decyzje. Zatem sztuczna inteligencja może być narzędziem pomocnym w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a pomoc ta może dotyczyć wielu aspektów jego funkcjonowania[107].

Jedną z możliwości poprawienia jakości funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości, także pod kątem wyeliminowania szumu, staje się korzystanie z możliwości nowych technologii. Sztuczna inteligencja może wpływać na wymiar sprawiedliwości poprzez organizowanie i uporządkowywanie informacji, doradztwo, czy powodować ujednolicanie procesu orzeczniczego. Wszakże rozpoznawanie określonych wzorcowych poglądów w dokumentach poddawanych analizie, dotyczy każdego procesu orzeczniczego[108]. Zautomatyzowanie

[106] Tamże, s. 383–384.

[107] M. Załucki, Nowe technologie a sprawność i przyszłość sądownictwa w Polsce, Przegląd Sądowy 2021, nr 11–12, s. 16 i cyt. tam literatura.

[108] M. Dymitruk, J. Gołaczyński, Elektroniczny sąd a sztuczna inteligencja w prawie polskim, (w:) K. Flag-Gieruszyńska, J. Gołaczyńska, D. Szostek (red.),

analiz danych może znacząco przyspieszyć, a także ujednolicić konkretne decyzje procesowe. Także agregowanie niezależnych osądów jest dobrym pomysłem, przy czym skale odniesienia powinny być ujednolicone i oparte na statystycznym spojrzeniu z zewnątrz. Jak podnosi W. Cyrul, praktyka stosowania prawa uzależniona jest od procesów kognitywnych, celu działania oraz możliwości technologii, wykorzystywanych do zarządzania i komunikowania informacji[109].

W podsumowaniu godzi się wyeksponować fundamentalną rolę sędziego w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co w pełni oddaje stwierdzenie C. Monteskiusza: „Nie pytam się, jakie są prawa, ale jacy są sędziowie"[110]. I tak dochodzimy do osobowości sędziego, który „chcąc sądzić drugich musi stać moralnie bardzo wysoko (...) imponować swą siłą moralną"[111] i charakterem[112]. Ludzie chcą indywidualnego traktowania przez prawdziwego człowieka, co wiąże się z szacunkiem, godnością i humanizmem. Wszakże tylko człowiek może zrozumieć drugiego człowieka, jego intencje, motywację i akt ludzkiej woli. Osądy opierają się bowiem także na postawach moralnych, a te nie podlegają regułom i wiążą się z szumem, który jest w tym zakresie akceptowalny, a nawet pożądany. Decyzja ludzka jest zawsze czynem o charakterze moralnym, wiąże się z wyborem dobra lub zła i stanowi o człowieku, jako realnym źródle działania[113].

Bibliografia

1. Arystoteles, Etyka Nikomachejska, Wydawnictwo Naukowe PWN 2012.
2. von Hirsch, Uzasadnienie istnienia i wymiaru kary we współczesnym retrybutywizmie, Ius et Lex 2006, nr 1.

Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2019, s. 47 i dalej.

[109] Szerzej: W. Cyrul, Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa, Warszawa 2012, s. 103.

[110] C. Monteskiusz, O duchu praw, Kraków 2003.

[111] A Bobkowski, Zakon sędziowski, Głos Sądownictwa 1931, nr 10, s. 539.

[112] K. Gonera, Niezależność i niezawisłość sędziowska jako podstawa państwa prawa. Wewnętrzna (intelektualna) niezależność sędziego, (w:) T. Wardyński, M. Niziołek (red.), Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych, Warszawa 2009, s. 90–91 i 93.

[113] Por. M. A. Krąpiec, Ludzka wolność i jej granice, Lublin 2008, s. 71.

3. Bobkowski A., Zakon sędziowski, Głos Sądownictwa 1931, nr 10.
4. Bojarski T., Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej, wyd. 2, Warszawa 2006.
5. Braden G., Człowiek jako projekt. Od ewolucji z przypadku do transformacji z wyboru, tłum. A. Polaków, Białystok 2020.
6. Brożek B., Epistemologia prawnicza z perspektywy nauk kognitywnych, (w:) B. Brożek, Ł. Kurek. J. Stelmach (red.), Prawo i nauki kognitywne, Warszawa 2018, s. 83–84.
7. Brożek B., Umysł prawniczy, Kraków 2018.
8. Cieślak M., O wytycznych Sądu Najwyższego z dnia 16 października 1957 r. w sprawie wymiaru kary, Palestra 1958, nr 3.
9. Cyrul W., Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa, Warszawa 2012, s. 103.
10. Dębiński M., Dyskrecjonalność sędziowska w poglądach Ronalda Dworina, (w:) M. Dębiński, R. Pelewicz i T. Rakoczy (red.), Dyskrecjonalna władza sędziego. Zagadnienia Teorii i praktyki, Tarnobrzeg 2012.
11. Dorfman J., Shames V. A., Kilhlstrom J. K., Intuition, incubation, and insight. Implicit cognition in problem solving, (w:) G. D. M. Underwood (red.), Implicit Cognition, Oxford University Press, New York 1996.
12. Duniewska Z., Istota i granice dyskrecjonalnej władzy administracyjnej w świetle standardów europejskich, Studia Prawno-Ekonomiczne 1999, t. LIX.
13. Dymitruk M., Sztuczna inteligencja w wymiarze sprawiedliwości?, (w:) L. Lai, M. Świerczyński (red.), Prawo sztucznej inteligencji, Warszawa 2020.
14. Dymitruk M., Gołaczyński J., Elektroniczny sąd a sztuczna inteligencja w prawie polskim, (w:) K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyńska, D. Szostek (red.), Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2019.
15. Dziergawka A., Dobro dziecka versus prawo oskarżonego do obrony. Imperatyw ponownego przesłuchania pokrzywdzonego w trybie art. 185a k.p.k. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2018 r., sygn. III KK 362/17, Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury 2021, zeszyt 1 (41).
16. Dziergawka A., Pozycja sądu w świetle zmiany modelu rozprawy sądowej, (w:) Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych, Miscellanea KPSW Bydgoszcz 2016, nr 6.

17. Dziergawka A., Naruszenie prawa do rzetelnego procesu poprzez pozbawienie strony dostępu do sądu drugiej instancji w przypadku złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku przed jego wydaniem – glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 grudnia 2018 r., 21497/14, Witowski przeciwko Polsce, Europejski Przegląd Sądowy marzec 2021.
18. Dziergawka A., Krytyczne uwagi odnośnie do wyłączenia zatarcia skazania na podstawie art. 106a k.k. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie SK 26/16, Probacja 2021, nr 1.
19. Eagleman D., Mózg. Opowieść o nas, tłum. A. Wojciechowski, Poznań 2018.
20. F. A. von Hayek, Nadużycie rozumu, tłum. Z. Simbierowicz, Warszawa 2013.
21. Giezek J., (w:) J. Giezek (red.), Kodeks karny. Cześć ogólna. Komentarz, Warszawa 2012.
22. Gonera K., Niezależność i niezawisłość sędziowska jako podstawa państwa prawa. Wewnętrzna (intelektualna) niezależność sędziego, (w:) T. Wardyński, M. Niziołek (red.), Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych, Warszawa 2009.
23. Guthrie Ch., Rachlińska J. J., Wistrich A. J., Blinking on the Bench: How Judge Decide, Cornell Law Review 2007, vol. 93:1.
24. Gruszczyńska B., Marczewski M., Ostaszewski P., Spójność karania. Obraz statystyczny stosowania sankcji karnych w poszczególnych okręgach sądowych, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2014.
25. Górny M. H., Cybernetyczne spojrzenie na prawo – przyczynek do historii cybernetyki prawniczej, Czasopismo Prawno-Historyczne 2017, Tom LXIX, zeszyt 2.
26. Haidt J., Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?, tłum. A. Nowak-Młynikowska, Sopot 2014.
27. Heller M., Moralność myślenia, Copernicus Center Press, Kraków 2015.
28. Hurley M. M., Dennet D. C., Adams R. B., Jr., Filozofia dowcipu. Humor jako siła napędowa umysłu, tł. R. Śmietana, Kraków 2016.
29. Kaczmarek T., Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii i praktyce sądowej, Wrocław 1980.
30. Kahneman D., Sibony O., Sunstein C. R., Szum czyli skąd się biorą błędy w naszych decyzjach, tłum. P. Szymczak, Poznań 2022.

31. Kaczor R., Kontrowersje wokół modelu dyrektywy prewencji indywidualnej, Prokuratura i Prawo 2007, nr 11.
32. Kala D., o poszukiwaniu istoty sprawiedliwości w sferze prawa, Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej 2015, nr 2.
33. Kalisz A., Rozwiązywanie kolizji norm i zasad w kontekście praw człowieka. Uwagi teoretycznopranwe, (w:) A. Biłgorajski (red.), Wolność wypowiedzi versus wolność religijna, Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego, Warszawa 2015.
34. Kant I., Metafizyczne elementy teorii prawa, tłum. W. Galewicz, Kęty 2006, s. 86.
35. Konarska-Wrzosek V., Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym, Toruń 2002.
36. Konarska-Wrzosek V., (w:) R. A. Stefański (red.), Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2015.
37. Kopaliński W., Podręczny słownik wyrazów obcych, Warszawa 1999.
38. Kotowski A., Dyskrecjonalność władzy administracyjnej – próba nowego ujęcia, Krytyka Prawa, tom 6.
39. Kowalewska-Łukuć M., Ogólne dyrektywy wymiaru kary, Prokuratura i Prawo 2016, nr 9.
40. Kozielewicz W., Problematyka sądowego wymiaru kary w postępowaniu kasacyjnym oraz apelacyjnym przed Sądem Najwyższym, (w:) J. Majewski (red.), Dyrektywy sądowego wymiaru kary. Pokłosie X Bielańskiego Kolokwium Karnistycznego, Warszawa 2014.
41. Kurek Ł., Obraz człowieka w prawie karnym a nauki kognitywne, (w:) B. Brożek, Ł Kurek i J. Stelmach (red.), Prawo i nauki kognitywne, Warszawa 2018.
42. Krąpiec M.A., Ludzka wolność i jej granice, Lublin 2008.
43. Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979.
44. Leszczyński L., Jednolitość orzecznictwa jako wartość stosowania prawa, (w:) M. Grochowski, M. Raczkowski, S. Żółtek (red.), Jednolitość orzecznictwa. Standard – instrumenty – praktyka, Warszawa 2015.
45. Leszczyński J., Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Kraków 2001.
46. Lubowski D., Pawlik R., Ograniczanie uznaniowości sędziowskiej w prawie karnym poprzez wprowadzenie w Niemczech Sentencing Guidelines? – streszczenie, Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury 2018, nr 4 (32).

47. Meadows D. H., Myślenie systemowe. Wprowadzenie, tłum. M. Gutowski, Helion S.A. Gliwice 2020.
48. Monteskiusz C., O duchu praw, Kraków 2003.
49. Oesch E., Zarządzaj swoim czasem, tłum. M. Jatowska, Warszawa 2004.
50. Utrat-Milecki J., Kara. Teoria i kultura penalna: perspektywa integralnokulturowa, Warszawa 2010, s. 60–61.
51. Platon, Prawa, Warszawa 1960.
52. Ratzsch D., Nauka i jej granice nauki przyrodnicze z perspektywy chrześcijańskiej, tłum. P. Bylica, Warszawa 2021.
53. Rzucidło I., Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa, Warszawa 2020.
54. Sadowski (red.), Wpływ teorii Jerzego Wróblewskiego na współczesne prawoznawstwo, Warszawa 2011.
55. Sanetra W., Rola i obowiązki polskiego Sądu Najwyższego w regulowaniu i administrowaniu władzą sądowniczą, Przegląd Sądowy 2004, nr 3.
56. Stulberg B., Magness S., Pełnia twoich możliwości. Jak osiągnąć swoje życiowe cele i pozostać szczęśliwym, tłum. M. Gądek, Kraków 2022.
57. Szczepaniec M., Teoria ekonomiczna w prawie karnym, Warszawa 2012, s. 262
58. Szczepaniec M., Wybór optymalnej kary w świetle sądowych dyrektyw wymiaru kary, Prokuratura i Prawo 2014, nr 3.
59. Szczucki K., Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2021, LEX.
60. Szerer M., Karanie a humanizm, Warszawa 1964.
61. Szmulik B., Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2008.
62. Szot A., Między jednolitością a elastycznością stosowania prawa, (w:) T. Bekrycht i M. Zirk-Sadowski (red.), Wpływ teorii Jerzego Wróblewskiego na współczesne prawoznawstwo, Warszawa 2011, s. 76.
63. Trela J., O niezawisłości sędziowskiej z okazji 100-lecia Sądu Najwyższego i odrodzonego sądownictwa polskiego, Palestra 2017, nr 9.
64. Warecka K., Rozbieżność w orzecznictwie sądów krajowych nie naruszyła prawa do rzetelnego procesu. Omówienie wyroku ETPC z dnia 11 kwietnia 2019 r., 11260, LEX/el. 2019.
65. Wiener N., Cybernetyka a społeczeństwo, Warszawa 1961.

66. Wojciechowski B., Dyskrecjonalność sędziowska studium teoretyczno prawne, Toruń 2004.
67. Wróblewski J., Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1988.
68. Wróblewski J., Wartość a decyzja sądowa, Wrocław, Warszawa, Kraków Gdańsk 1973.
69. Załucki M., Nowe technologie a sprawność i przyszłość sądownictwa w Polsce, Przegląd Sądowy 2021, nr 11–12.
70. Zieliński M., Jednolitość wykładni prawa, (w:) S. Waltoś (red.), Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych, Kraków 1998.
71. Ziembiński S., Zarys teorii prawa, Poznań 1997.
72. Zoll A., Wymiar kary w aspekcie praw jednostki karanej, Palestra 1986, nr 5–6.
73. Zyzik R., Dlaczego zmęczenie decyzyjne może być zagrożeniem dla niezawisłości sędziego?, Forum Prawnicze 2014.
74. Zyzik R., Wokół intuicyjnych decyzji sędziego, Zeszyty Prawnicze 2014, nr 14.2.
75. Żółtek S., (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny: część ogólna, t. 2, Komentarz do artykułów 32–116, Warszawa 2011.

Decision noise in the judicial application of the law

Abstract

This paper covers issues related to the problem of decision noise in the judicial application of the law. The considerations contained therein mainly concern the threats related to the variety of penalties imposed and the search for ways to reduce the risk of arbitrary decisions. This paper also presents the difficulties that may arise in the case of an attempt to reconcile the uniformity of the application of the law and discretion in the discretionary power of the judge. In addition, the author proposed ways to improve human judgments, rejecting the possibility of replacing them by artificial intelligence.

Key words

Decision noise, judicial application of the law, discretionary power of a judge, legal mind, artificial intelligence.

Daria Danecka[1], **Wojciech Radecki**[2]

Inspekcje środowiska w prawie polskim, czeskim i słowackim

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest problematyka powołania, charakteru prawnego, struktury organizacyjnej i kompetencji specjalistycznych organów pod nazwą inspekcji ochrony środowiska bądź inspekcji środowiska w Polsce, Czechach i Słowacji. Spojrzenie na kompetencje tych organów obejmuje nie tylko akty prawne powołujące je, ale także wybrane akty prawne stanowiące trzon prawa środowiska tych trzech państw: podstawowe ustawy o ochronie środowiska, ustawy o odpadach oraz ustawy o ochronie przyrody.

Słowa kluczowe

Ochrona środowiska, ochrona przyrody, gospodarka odpadami, inspekcja środowiska, nadzór, kontrola.

1. Uwagi wprowadzające

Zapewnienie skutecznej ochrony środowiska, będącej jednym z najważniejszych wyzwań globalnych współczesnego świata, wymaga nie tylko wprowadzenia i konsekwentnego stosowania przepisów materialnych i proceduralnych w tej dziedzinie, lecz także obudowania instytucjonalnego w postaci powołania specjalnych organów zajmujących się z jednej strony wdrażaniem do praktyki przepisów ochronnych, z drugiej zaś kontrolą ich należytego stosowania. W tej drugiej sferze szczególną rolę odgrywają specjalistyczne organy kontrolno-nadzorcze, które w miarę rozwoju prawa środowiska pojawiły się w badanych systemach prawnych trzech państw

[1] Dr Daria Danecka, adiunkt w Zakładzie Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID: 0000–0002–4682–2670.

[2] Prof. dr hab. Wojciech Radecki, emerytowany profesor zwyczajny Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID: 0000–0002–9755–9235.

bliskich sobie pod względem geograficznym, przyrodniczym, kulturowym, językowym i prawnym: Polski, Czech i Słowacji, przyjmując nazwę Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (PIOŚ) a później Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) w Polsce, Czeskiej inspekcji środowiska (*Česká inspekce životního prostředí*) w Czechach oraz Słowackiej inspekcji środowiska (*Slovenská inšpekcia životného prostredia*) w Słowacji[3].

Zalążki odrębnej dziedziny (zapewne jeszcze nie gałęzi) prawa, którą dziś określamy zwykle mianem „prawa ochrony środowiska" w Polsce, a „prawem środowiska" (*právo životního prostředí* w języku czeskim, *právo životného prostredia* w języku słowackim) w Czechach i Słowacji, pojawiły się w Polsce Ludowej i socjalistycznej Czechosłowacji na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego stulecia. Na rozwój tej dziedziny prawa istotny wpływ wywarły wydarzenia międzynarodowe: Konferencja Sztokholmska ONZ w sprawie środowiska człowieka w 1972 r. oraz kolejne konferencje w Rio de Janeiro w 1992 r. oraz w Johannesburgu w 2012 r. Gwałtowne przyspieszenie w Polsce, Czechach i Słowacji nastąpiło w związku z dążeniami tych trzech państw do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, co wymagało przyjęcia w ustawodawstwie wewnętrznym niezwykle rozwiniętego europejskiego (wspólnotowego) prawa środowiska; dążenia zakończyły się sukcesem wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. Unijne prawo środowiska nadal się rozwija, pojawiają się kolejne rozporządzenia obowiązujące bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich oraz nowe dyrektywy wymagające implementacji do prawa wewnętrznego, co wymaga zintensyfikowania kontroli nad przestrzeniem całego prawa środowiska, w tym nowo tworzonego. Na te zagadnienia spojrzymy przez pryzmat powstania, charakteru prawnego, struktury organizacyjnej i kompetencji polskiej, czeskiej i słowackiej inspekcji, uwzględniając tak rozwój historyczny, jak i obowiązujący stan prawny.

2. Powstanie i przemiany polskiej Inspekcji Ochrony Środowiska

W socjalistycznym stadium rozwoju do powołania takiej inspekcji pod nazwą Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska doszło w Polsce

[3] Już w tym miejscu chcielibyśmy zwrócić uwagę na pewne subtelności językowe. Sama działalność organów może być określana mianem inspekcji (małą literą), jeżeli zaś chodzi o organ, to w Polsce przywykło się pisać wielką literą, stąd Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska bądź Inspekcja Ochrony Środowiska. Natomiast w Czechach i Słowacji wielka literą pisze się tylko przymiotnik *Česká* bądź *Slovenská*, ale dalej już następują małe litery, przy czym w Czechach i Słowacji skrótem nazwy instytucji jest *inspekce* (małą literą). Tę konwencję staramy się zachować w tekście artykułu.

ustawą z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[4]. Ustawodawca poświęcił jej trzy artykuły zamieszczone w rozdziale 1 „Organy ochrony środowiska" działu VI „Organizacja ochrony środowiska" (art. 94–96). Artykuł 94 ust. 1 oznajmiał utworzenie Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska podlegającej naczelnemu organowi ochrony środowiska, którym wówczas był Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (art. 94 ust. 2). Na czele PIOŚ stał Główny Inspektor Ochrony Środowiska powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra (art. 94 ust. 3). Do zadań PIOŚ ustawodawca w art. 95 zaliczył:

- kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy,
- prowadzenie bądź inicjowanie badań mających na celu ocenę stanu środowiska i zachodzących w nim zmian,
- podejmowanie działań tworzących warunki zapobiegania zagrożeniom środowiska oraz przywracania go do stanu właściwego,
- popularyzowanie zasad ochrony środowiska,
- wykonywanie innych zadań określonych w ustawie.

Ostatni art. 96 ustawy zobowiązywał Radę Ministrów do wydania rozporządzenia wykonawczego określającego szczegółowy zakres zadań oraz organizację PIOŚ, a także zasady i tryb wykonywania przez ten organ oraz przez terenowe organy administracji państwowej kontroli w zakresie ochrony środowiska, jak też zasady współdziałania tych organów. Delegację tę Rada Ministrów wykonała wkrótce po wejściu w życie ustawy[5].

Spoglądając z perspektywy ponad czterdziestu lat na rozwiązania przyjęte w Polsce w latach 80. ubiegłego stulecia zauważamy niewielką samodzielność PIOŚ, która w szczególności nie miała kompetencji do wydawania decyzji wstrzymujących działalność zagrażającą środowisku ani nawet do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska. To były kompetencje organów administracji, a PIOŚ jedynie mogła wnosić o ich zastosowanie.

W literaturze pojawiły się wątpliwości, czy PIOŚ jest rzeczywiście organem administracji, czy może tylko aparatem kontrolnym ministra[6].

---

[4] Tekst pierwotny (Dz. U. z 1980 r., Nr 3, poz. 6, tekst jedn. Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.).

[5] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wykonywania kontroli w zakresie ochrony środowiska (Dz. U. Nr 24, poz. 96).

[6] Tak m.in. B. J. Ziomek, Administracyjnoprawne aspekty kontroli w dziedzinie ochrony i kształtowania środowiska, (w:) K. Podgórski (red.), Zagadnienia prawne ochrony środowiska, Katowice 1981, s. 67.

Podnoszono wątpliwość, czy przewidziane rozporządzeniem uprawnienie do kontrolowania organów administracji państwowej nie pozostaje w kolizji z uprawnieniami ministra[7]. W każdym razie ustawodawca nie miał jasnej wizji, czym ma być PIOŚ. Dopiero w połowie lat 80. ubiegłego stulecia w doktrynie prawa administracyjnego ugruntowało się stanowisko, że PIOŚ, a dokładniej jej centralne ogniwo, tj. Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji państwowej[8].

Początkowo kompetencje PIOŚ ograniczały się do samej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, nie obejmowały innych przepisów z zakresu ochrony środowiska. Warto także zauważyć, że ustawodawca nałożył na PIOŚ pewne obowiązki o charakterze reglamentacyjnym, w szczególności:

– na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska PIOŚ ustalała warunki prowadzenia robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych i innych robót zmieniających stosunki wodne, podejmowanych na terenach o szczególnych wartościach społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza na terenach, na których znajdowały się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego lub gospodarczego, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych i tarlisk ryb,
– na podstawie art. 61 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska gospodarcze wykorzystanie odpadów przemysłowych zawierających substancje promieniotwórcze następowało na podstawie decyzji PIOŚ, wydanej po porozumieniu z organem właściwym w sprawach ochrony radiologicznej i Państwową Inspekcją Sanitarną.

W efekcie kolejnych nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska uprawnienia PIOŚ zostały rozszerzone na cały zakres ochrony środowiska (a nie tylko samej ustawy z 1980 r., jak było pierwotnie). W połowie lat 80. funkcjonariusze PIOŚ uzyskali uprawnienie do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia przeciwko środowisku[9].

---

[7] T. Woś, Kontrola decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska w świetle ustaw styczniowych 1980 r., Krakowskie Studia Prawnicze 1983, r. XVI, s. 90.

[8] J. Służewski, J. Jagielski, Urzędy centralne w systemie organów administracji państwowej, Organizacja–Metody–Technika 1986, nr 3, s. 5.

[9] Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które funkcjonariusze Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw ochrony środowiska, gospodarki wodnej i geologii oraz

Nadal wszakże PIOŚ nie miała uprawnień do wstrzymywania działalności zagrażającej środowisku i nie miała żadnego instytucjonalnego wpływu na wymierzanie kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska. Z tych słabości inspekcji zdano sobie sprawę w drugiej połowie lat 80. Podjęto wtedy próbę zreformowania inspekcji. Przygotowano projekt odrębnej ustawy o PIOŚ oraz projekt rozporządzenia o kontroli. W ówczesnych realiach politycznych projekty te nie miały szans na realizację, a do pomysłów zasadniczego zreformowania inspekcji powrócono dopiero po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku.

Kierunek prac został zarysowany w trakcie obrad „Okrągłego Stołu" wiosną 1989 r. w tzw. podstoliku ekologicznym. Obie strony, tj. „rządowa" i „solidarnościowa" zgodziły się co do tego, że należy wzmocnić autorytet Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, co miało nastąpić m.in. przez określenie zakresu działania i organizacji PIOŚ w odrębnej ustawie.

Zadania te miały być wykonane do końca grudnia 1989 r. Stało się więc jasne, że trzeba przystąpić do prac nad projektem odrębnej ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Projekt ustawy przygotował zespół[10] powołany przez ówczesnego Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Projekt był gotowy w końcu 1989 r., ale na jego uchwalenie trzeba było czekać jeszcze półtora roku, gdyż trzeba było przełamać opór wojewodów, którzy nie byli skłonni zrzec się swoich uprawnień kontrolnych. W końcu opór ten został przełamany i w połowie 1991 r. odrębna ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska została uchwalona[11] i weszła w życie 29 października 1991 r.

PIOŚ została określona jako organ kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania stanu środowiska (art. 1 ust. 1), podległy Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 1 ust. 2). Za organy PIOŚ uznano Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (art. 3). Główny Inspektor Ochrony Środowiska uzyskał status zastępcy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa do spraw

Straży Ochrony Przyrody są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 41, poz. 243).

[10] W pracach tego zespołu uczestniczył współautor naszego artykułu.

[11] Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. Nr 77, poz. 335). Ustawa ta po zmianie nazwy organu polegającej na usunięciu przymiotnika „państwowa" obowiązuje nadal jako ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska (aktualny Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1070).

kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i badaniu stanu środowiska (art. 4 ust. 2).

Sama ustawa o PIOŚ jeszcze nie dawała uprawnień do wstrzymywania działalności, te uprawnienia musiały być wymienione w innych ustawach, jak zwłaszcza w nadal wtedy obowiązującej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz w ówczesnym Prawie wodnym, przy czym dotychczasowe uprawnienia do wstrzymywania przysługujące innym organom zostały przepisami art. 32 i 33 ustawy o PIOŚ przeniesione na wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Podobnie sama ustawa o PIOŚ nie dawała podstaw do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska. Organy PIOŚ uzyskały takie uprawnienia inną drogą, mianowicie art. 32 i 33 ustawy o PIOŚ znowelizowały odnośne regulacje Prawa wodnego i ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w ten sposób, że wszędzie tam, gdzie jako organy uprawnione do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych były wymienione terenowe organy administracji państwowej, w ich miejsce weszli wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska.

Ponadto PIOŚ została zwolniona z obowiązku podejmowania decyzji o charakterze reglamentacyjnym; art. 33 ustawy o PIOŚ znowelizował odnośne przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w ten sposób, że w miejsce PIOŚ jako organu właściwego do ustalania warunków prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne na niektórych terenach (art. 20 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska) oraz do wydawania decyzji o gospodarczym wykorzystywaniu odpadów zawierających substancje promieniotwórcze (art. 61 tej ustawy) wprowadził wojewodów.

W konsekwencji PIOŚ stała się organem *stricte* kontrolnym, aczkolwiek ustawodawca nałożył na nią także obowiązek prowadzenia państwowego monitoringu środowiska oraz wykonywanie zadań w zakresie nadzwyczajnych zagrożeń środowiska.

Podstawowy zakres zadań PIOŚ, a po zmianie nazwy – IOŚ nadal wyznacza art. 2 ust. 1 ustawy, który po 31 latach jej obowiązywania i wielu nowelizacjach rozrósł się do kilkudziesięciu punktów obejmujących uprawnienia kontrolne odnoszące się przestrzegania i stosowania przepisów odnoszących się do zasadniczych segmentów prawa ochrony środowiska. Wykaz był uzupełniany w ten sposób, że ustawodawca wydając kolejne ustawy z zakresu prawa ochrony środowiska nakładał na IOŚ kolejne zadania, dopisując do art. 2 ust. 1 ustawy kolejne punkty.

3. Powstanie i przemiany Czeskiej inspekcji środowiska

Dopiero po czechosłowackiej „aksamitnej rewolucji" listopada 1989 r. pojawiły się warunki sprzyjające stworzeniu organizacji ochrony środowiska w postaci nie tylko odrębnego ministerstwa środowiska, ale i organu kontrolnego. W Czechach doszło do tego jeszcze w czasie istnienia Czesko-Słowackiej Republiki Federacyjnej w 1991 r., kiedy ustawą z dnia 19 czerwca 1991 r. o Czeskiej inspekcji środowiska i jej kompetencjach w ochronie lasu[12] taka inspekcja została utworzona. Należy zwrócić uwagę na tytuł tej ustawy. Wyraża on pierwotną myśl ustawodawcy czeskiego, który kompetencje inspekcji ograniczył do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w lasach. Nie znaczy to jednak, aby czeska inspekcja była inspekcją leśną, była to inspekcja środowiska działająca w lasach, do czego ogranicza się część druga ustawy także w brzmieniu obowiązującym. Dopiero z czasem kompetencje nadzorcze i kontrolne zostały rozszerzone na inne segmenty ochrony środowiska. Urzędowy odnośnik 6 do § 1 ust. 5 ustawy o Czeskiej inspekcji tytułem przykładów wymienia ustawę z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu, ustawę z 1992 r. o ochronie gruntów rolnych, ustawę wodną z 2001 r., ustawę z 2012 r. o ochronie powietrza, ustawę z 2001 r. o odpadach[13], ustawę z 2001 r. o opakowaniach, ustawę z 2002 r. o zintegrowanej prewencji i ograniczaniu zanieczyszczeń, ustawę z 2008 r. o zapobieganiu szkodom ekologicznym, ustawę z 2011 r. o chemikaliach, ustawę z 2012 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o fluorowanych gazach cieplarnianych.

4. Powstanie i przemiany Słowackiej inspekcji środowiska

Do powołania Inspekcji środowiska w Słowacji doszło nawet nieco wcześniej niż w Czechach, ale w innej formule. Otóż jeszcze w czasie istnienia państwa federalnego w słowackiej części federacji ustawą

[12] Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, jak powołuje się czeskie ustawy (*zákony*). Otóż po literze „č" oznaczającej *číslo* (tj. numer) następuje pozycja, pod którą ustawa została zamieszczona w oficjalnym organie promulgacyjnym zwanym *Sbírka zákonů*, łamana przez rok pierwszej publikacji (bez względu na ewentualne późniejsze teksty jednolite) i zakończona literami „Sb.", tj. skrótowcem organu promulgacyjnego.

[13] Ustawa ta została w 2020 r, uchylona i zastąpiona dwiema ustawami, o których jeszcze będzie mowa.

z dnia 30 marca 1990 r. została powołana Słowacka komisja do spraw środowiska[14] jako pierwszy wyspecjalizowany centralny organ administracji państwowej w tej dziedzinie[15]. Postanowieniem przewodniczącego tej Komisji z dnia 29 sierpnia 1990 r. została powołana Słowacka inspekcja środowiska na bazie połączenia dotychczasowych dwóch odrębnych organów inspekcyjnych, a to inspekcji wodnej i inspekcji ochrony powietrza[16]. Dotyczący inspekcji art. II ust. 4 lit. a) ustawy stanowił, że Słowackiej komisji do spraw środowiska jest podporządkowana Słowacka inspekcja środowiska, za której pośrednictwem Słowacka komisja do spraw środowiska sprawuje funkcję organu głównego dozoru państwowego w sprawach środowiska.

Po kilku miesiącach rozwiązanie to zostało przejęte ustawą z dnia 17 grudnia 1990 r. o administracji państwowej troski o środowisko[17]. Według § 1 ust. 1 tej ustawy administrację państwową w tej dziedzinie wykonywały: Słowacka komisja do spraw środowiska, urzędy środowiska (powiatowe i obwodowe), Słowacka inspekcja środowiska oraz gminy. W myśl § 2 lit. d) Słowacka komisja do spraw środowiska jako centralny organ administracji państwowej troski o środowisko kierowała powiatowymi urzędami środowiska i Słowacką inspekcją środowiska. Konsekwencją takiego ujęcia był § 7 ust. 1 tej ustawy, według którego Słowacka inspekcja środowiska była fachowym organem kontrolnym, za którego pośrednictwem Słowacka komisja do spraw środowiska wykonywała w sprawach troski o środowisko dozór państwowy. Według kolejnego § 8 inspekcja wykonywała kontrolę w zakresie i na warunkach określonych przepisami szczególnymi (ust. 1) a szczegóły działania inspekcji regulowała Słowacka komisja do spraw środowiska (ust. 2). Tak więc Słowacka inspekcja środowiska wykonywała kontrolę nie w imieniu własnym, lecz w imieniu Komisji do spraw środowiska, która w 1992 r. została zastąpiona przez utworzony wtedy urząd ministra środowiska Republiki Słowac-

[14] Zákon č. 96/1990 Zb. o zriadeni Slovenskej komisie pre životné prostredie a o zmenach v pôsobnosti ministerstiev Slovenskej republiky. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, jak powołuje się słowackie ustawy (*zákony*). Otóż po literze „č" oznaczającej *čislo* (tj. numer) następuje pozycja, pod którą ustawa została zamieszczona w oficjalnym organie promulgacyjnym zwanym *Zbierka zákonov*, łamana przez rok pierwszej publikacji (bez względu na ewentualne późniejsze teksty jednolite) i zakończona literami „Zb." (Słowacja w ramach Czechosłowacji) a później „Z.z." (samodzielna Słowacja), tj. skrótowcem organu promulgacyjnego.

[15] J. Pirč, (w:) M. Štefanovič, S. Košičiarová, J. Pirč, Pravo životného prostredia, Bratislava 2001, s. 32.

[16] B. Balog, Zákon o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie. Komentár, Bratislava 2016, s. 18.

[17] Zákon č. 595/1990 Zb. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie.

kiej. Sytuacja była zbliżona do polskiej PROP powołanej w 1980 r., kiedy to niektórzy przedstawiciele doktryny utrzymywali, że PROP nie jest organem, lecz tylko aparatem kontrolnym ministra.

Sytuacja zmieniła się po kilkunastu latach wraz z wejściem z życie ustawy z 5 listopada 2003 r. o administracji państwowej troski o środowisko[18]. Ustawa ta w § 1 ust. 1 wylicza organy administracji państwowej w dziedzinie troski o środowisko [charakterystyczne słowackie pojęcie *starostlivost' o životné prostredie,* obejmujące łącznie ochronę (*ochrana*) i tworzenie (*tvorba*) środowiska], zaliczając (po zmianach roku 2013, kiedy zniesiono specjalistyczne urzędy środowiska i ich kompetencje przekazano organom administracji rządowej o właściwości ogólnej) do nich:

– Ministerstwo środowiska Republiki Słowackiej,
– urzędy powiatowe w siedzibach krajów,
– urzędy powiatowe,
– Słowacką inspekcję środowiska.

Problematyce inspekcji poświęcone są trzy paragrafy ustawy, a to § 9 uznający Inspekcję za fachowy organ kontrolny i określający jej organizację, § 10 wyznaczający kompetencje Inspekcji oraz § 11 zobowiązujący Inspekcję do współpracy z urzędami powiatowymi, z innymi organami państwowymi, z organami samorządu terytorialnego oraz z innymi osobami prawnymi i stowarzyszeniami obywatelskimi działającymi w sprawach troski o środowisko.

Podobnie jak w Polsce i Czechach, tak też w Słowacji przepisy wyznaczające kompetencje Inspekcji zmieniały się wraz z rozwojem ustawodawstwa, kiedy nowe ustawy dokładały kolejne kompetencje Inspekcji.

Odnotujmy od razu istotną różnicę między prawem polskim i czeskim z jednej strony oraz słowackim z drugiej. W Polsce i Czechach inspekcja funkcjonuje na podstawie odrębnych ustaw, aczkolwiek w Czechach jest to w założeniu ustawa o inspekcji środowiska w lasach i dopiero ustawy szczególne rozszerzyły zakres jej działania na inne segmenty środowiska, natomiast w Słowacji nie ma samodzielnej ustawy o inspekcji środowiska, lecz jedynie trzy paragrafy jej dotyczące, zamieszczone w ustawie generalnej o administracji państwowej w dziedzinie troski o środowisko. Kompetencje inspekcji są regulowane w ustawach szczególnych, do których odsyła ustawa ustrojowa.

[18] Zákon č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

5. Charakter prawny inspekcji środowiska

Polska ustawa o IOŚ w art. 1 uznaje Inspekcję Ochrony Środowiska za powołaną do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Charakterystyczne jest, że podstawowa w polskim systemie prawnym w dziedzinie środowiska ustawa z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[19] wyliczając w art. 376 organy administracji do spraw ochrony środowiska czyni to „z zastrzeżeniem art. 377", po czym w art. 377 stanowi, że organy Inspekcji Ochrony Środowiska działające na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi. Na tym tle należy spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy IOŚ jest tylko organem kontroli, czy także nadzoru a może i administrowania. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od pojmowania nadzoru w materialnym prawie administracyjnym. Autor monografii tej kwestii poświęconej wywodzi, że przedmiotem stosunków prawnych relacji nadzoru są dobra poddane szczególnej ochronie prawnej. Działania nadzorcze dotyczą obywateli i innych podmiotów zrównanych z nimi w prawach jedynie wówczas, gdy ich zachowania lub zamierzenia wymierzone są lub mogą być przeciwko wspomnianym dobrom lub już w te dobra godzą. Przesłanką zasadniczą podejmowania działań nadzorczych jest ochrona ustawowo określonych dóbr[20]. Dlatego autor ten określał Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska (już tę powołaną ustawą z 1991 r.) mianem podmiotu nadzorującego[21]. Z tym poglądem koresponduje zapatrywanie autora monografii poświęconej kontroli administracji, kiedy odnosząc się do kontroli wykonywanej m.in. przez Inspekcję Ochrony Środowiska pisze, że kontrola specjalistyczna jest kontrolą tylko z nazwy, w istocie zaś mamy do czynienia z funkcją, która w swych treściach, w tym możliwościach władczego oddziaływania, stanowi kategorię nadzoru czy wręcz administrowania[22]. Takie ujęcie dobrze oddaje rzeczywisty charakter prawny IOŚ, bo wskazanie na nieprawidłowości i żądanie ich usunięcia jeszcze mieści się w ramach kontroli, ale wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku już te ramy przekracza i jest środkiem nadzorczym. O tym, że organy IOŚ pełnią niekiedy funkcję administrowania,

[19] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).
[20] M. Szewczyk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1995, s. 167.
[21] M. Szewczyk, Nadzór…, s. 87.
[22] J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2005, s. 184.

można się z łatwością przekonać sięgając do ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów[23] i spoglądając na zezwolenia wydawane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

W tym miejscu odnotować należy próbę nadania IOŚ dodatkowego charakteru organu ścigania przestępstw przeciwko środowisku, jakiejś „Prokuratury bis do spraw ochrony środowiska", podjętą ustawą nowelizacyjną z 2018 r.[24], która po art. 2 ust. 1 wyznaczającego zadania IOŚ dodała ust. 1a stanowiący, że do jej zadań należy również ściganie przestępstw przeciwko środowisku, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia. Jeżeli taka była intencja ustawodawcy, ignorująca podstawowe założenia ustrojowe ścigania i oskarżania w sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku, to została ona przeprowadzona tak skrajnie nieudolnie, że art. 2 ust. 1a ustawy o IOŚ należy uznać za pustosłowie nienadające się do stosowania w obowiązującym stanie prawnym, co wykazaliśmy w naszym komentarzu[25]. Nie znaczy to, że jesteśmy przeciwnikami tej idei, ale trzeba ją zrealizować porządnie, respektując podstawowe założenia procedury karnej.

Ustawa o Czeskiej inspekcji środowiska stanowi w § 1 ust. 1, że inspekcja jest organem administracji państwowej podporządkowanym Ministerstwu środowiska Republiki Czeskiej. Z takiego sformułowania wynika, że Czeska inspekcja wykonuje zadania w imieniu własnym, a nie w imieniu ministra. W jednym z podstawowych podręczników czeskiego prawa środowiska znajdujemy wyjaśnienie, że Czeska inspekcja środowiska jest specjalnym organem administracji państwowej. Inspekcja w ramach swej kompetencji nadzoruje przestrzeganie norm prawnych, prowadzi kontrolę nałożonych środków oraz wymaga usunięcia stwierdzonych niedostatków lub zobowiązuje do ich naprawy i stosuje sankcje, przy czym najostrzejszym środkiem pozostającym w dyspozycji inspekcji

[23] Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1792).

[24] Ustawa z dnia 29 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479).

[25] W. Radecki, (w:) D. Danecka, W. Radecki, Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz, Warszawa 2020, s. 59–72. Sprawdziliśmy, że nikt z komentatorów Kodeksu postępowania karnego w wydaniach, które ukazały się po wejściu w życie ustawy z 29 lipca 2018 r., nie potraktował tej zmiany poważnie i nie wskazał na nowe rozwiązanie art. 2 ust. 1a ustawy o IOŚ; zob. D. Danecka, W. Radecki, Prokuratura i Inspekcja Ochrony Środowiska w batalii o przyrodę środkami prawa karnego, (w:) A. Zbieranek (red.), Prokuratura w służbie państwu i społeczeństwu, Warszawa 2022, s. 338–340.

jest wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku. Tak więc trzy podstawowe funkcje inspekcji to: kontrolna, sankcjonująca i naprawcza[26].

Przepisy o Słowackiej inspekcji środowiska (§ 9 ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2003 r.) określają inspekcję mianem fachowego organu kontrolnego, który:

- wykonuje dozór państwowy w sprawach troski o środowisko w zakresie i na warunkach określonych przepisami szczególnymi,
- nakłada kary pieniężne (*pokuty*) w sprawach troski o środowisko,
- wykonuje miejscową administrację państwową w dziedzinie zintegrowanej prewencji i kontroli zanieczyszczeń środowiska według przepisów szczególnych,
- wykonuje inne czynności w sprawach troski o środowisko w zakresie określonym przepisami szczególnymi,
- wykonuje działania organu kontrolnego według przepisów szczególnych[27],
- wykonuje dozór państwowy w sprawach osiągnięcia celów państwowej polityki environmentalnej[28] na płaszczyźnie ogólnopaństwowej i regionalnej akcjami, na które pozyskano wsparcie z *Environmentálneho fondu.*

Badając charakter prawny Słowackiej inspekcji środowiska należy zwrócić szczególną uwagę na zadanie określone w § 9 ust. 1 lit. c). Chodzi w nim o ustawę z 2013 r. o zintegrowanej prewencji i kontroli zanieczyszczeń[29], na której podstawie to właśnie inspekcja wydaje pozwolenia zintegrowane na instalacje, które ze względu na zakres negatywnych oddziaływań na środowisko takich pozwoleń wymagają.

Tak więc wprawdzie przepisy polskie, czeskie i słowackie określają inspekcje środowiska mianem organów kontroli, ale w istocie są one także organami nadzoru, a w pewnym zakresie także organami administrującymi.

---

[26] M. Damohorský, (w:) M. Damohorský a kolektiv, Pravo životního prostředi, Praha 2010, s. 67–68.

[27] Przypis 10a do ustawy wskazuje na ustawę chemiczną z 2010 r. i ustawę o biocydach z 2013 r., które nadają Inspekcji uprawnienia kontrolne we wszystkich sprawach objętych tymi ustawami.

[28] Nie tylko słowacka literatura prawnicza, lecz także sam ustawodawca słowacki posługuje się niekiedy tym anglicyzmem w znaczeniu obejmującym problematykę politykę środowiska i ochronę środowiska, stąd określenia nie tylko *environmentálna politika*, lecz także *environmentálne právo*, użyte nawet w tytule jednego z podręczników słowackich; zob. B. Cepek a kolektiv, Environmentálne pravo. Všeobecná a osobitná časť, Plzeň 2015.

[29] Zákon č. 39/2013 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečsťovania životného prostredia a o zmene a doplneni niektorých zákonov.

Autorzy czescy i słowaccy idą za myślą wyrażoną przez Dušana Hendrycha, autorytetu w dziedzinie czeskiej doktryny prawa administracyjnego, którego zdaniem problematyka nadzoru administracyjnego (*správního dozoru*)[30] dzieli się na dwie podstawowe fazy:

– fazę ustaleń i ocen,
– fazę stosowania lub inicjowania środków naprawczych lub sankcyjnych.

Właściwe wykonywanie dozoru administracyjnego przedstawia faza pierwsza. Druga do pierwszej nawiązuje i jej stosowanie zależy z jednej strony od wyniku ustaleń i ocen, z drugiej od tego, jakimi kompetencjami dysponuje organ sprawujący dozór[31].

Do tej koncepcji nawiązał autor czeski określają pierwszą fazę mianem właściwej kontroli. Po jej skończeniu organ kontrolny konstatuje czy kontrolowany podmiot naruszył bądź nie naruszył ustawę, rozporządzenie lub akt administracyjne. Jeżeli tak, to organ kontrolujący, w tym przypadku Czeska inspekcja środowiska:

– przekazuje sprawę organom policyjnym w celu wyjaśnienia, czy podmiot kontrolowany popełnił przestępstwo,
– załatwia sprawę we własnym zakresie w postępowaniu administracyjnym,
– wyjątkowo przekazuje sprawę innemu właściwemu organowi, jeżeli sam nie może jej załatwić.

Najczęstszą formą zwieńczenia drugiej fazy jest zastosowanie środka naprawczego lub obok niego albo samodzielnie sankcji zazwyczaj w formie kary pieniężnej (*pokuty*) za wykroczenie[32].

Podobną koncepcję przedstawia autorka słowacka, która jeśli chodzi o drugą fazę starannie rozróżnia sankcje i środki naprawcze. Sankcja ma zawsze charakter uszczerbku dla sprawcy i jest nakładana za zachowanie sprawcy w przeszłości. Środek naprawczy w odróżnieniu od sankcji nie ma charakteru represyjnego (nie karze za bezprawne zachowania, ale usuwa stan bezprawny, tj. nakłada się powinność przywrócenia do stanu pierwotnego) i działa na przyszłość (wymaga przyszłego zachowania w celu usunięcia stanu bezprawnego lub następstwa tego stanu)[33].

---

[30] Jednakowy w językach czeskim i słowackim wyraz dozor jest w słownikach językowych oddawany przez „dozór, nadzór".

[31] D. Hendrych a kolektiv, Správní právo. Obecná část., Praha 2016, s. 211.

[32] V. Stejskal, Wprowadzenie do mechanizmów kontroli w prawie środowiska, (w:) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji, Bydgoszcz 2021, s. 18–19.

[33] S. Košičiarová, Charakter prawny i rodzaje instrumentów inspekcyjnych w ochronie środowiska na Słowacji, (w:) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Kontrola

Takie same dwie fazy można wyróżnić także w prawie polskim, przy czym w drugiej fazie środki naprawcze są treścią zarządzenie pokontrolnego, a jeśli chodzi o sankcje, to sytuacja zależy od tego, jak należy kwalifikować naruszenie prawa stwierdzone w fazie pierwszej:

– jeżeli zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa, to zgodnie z art. 15 ustawy o IOŚ kieruje się do organów ścigania zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, dołączając dowody dokumentujące podejrzenie,
– jeżeli naruszenie prawa wyczerpuje znamiona wykroczenia organ IOŚ nakłada grzywnę w drodze mandatu karnego, jeżeli sprawa tak może być załatwiona zgodnie z przepisami o postępowaniu mandatowym, a jeżeli nie, to zgodnie z art. 14 ustawy o IOŚ kieruje wniosek o ukaranie do sądu,
– jeżeli naruszenie prawa wyczerpuje znamiona deliktu administracyjnego, organ IOŚ działając zgodnie z przepisami ustaw specjalnych nakłada administracyjną karę pieniężną.

6. Struktura organizacyjna inspekcji środowiska

Według art. 3 ustawy i IOŚ organami Inspekcji Ochrony Środowiska są:

– Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
– Wojewódzki inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie.

Artykuł 3a ustawy o IOŚ określa Głównego Inspektora Ochrony Środowiska mianem centralnego organu administracji rządowej nadzorowanego przez ministra właściwego do spraw klimatu.

Na szczeblu terenowym IOŚ jest zorganizowana w układzie wojewódzkim, mamy przeto 16 wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, obsługiwanych przez 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Nie jest to układ autonomiczny, ponieważ pozostaje w obrębie zespolonej administracji rządowej w województwie. Struktura organizacyjna może być jednak bardziej złożona ze względu na:

– możliwość tworzenia przez wojewodów delegatur wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (art. 5 ust. 6 ustawy o IOŚ),
– możliwość powierzania przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska prowadzenia spraw z zakresu ich właściwości, w tym wyda-

przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce, i Słowacji, Bydgoszcz 2021, s. 27.

wania decyzji administracyjnych, powiatom położonym na terenie odnośnych województw (art. 7 ustawy o IOŚ).

Według § 1 ust. 2 ustawy o Czeskiej inspekcji środowiska dzieli się ona na centrum i inspektoraty obwodowe (*oblastní*). Siedzibami inspektoratów są Praga, Czeskie Budziejowice, Pilzno, Ujście nad Łabą, Liberec, Hradec Kralove, Havličkův Brod, Ołomuniec i Ostrawa, ponadto istnieją dwie delegatury w Zlinie i Karlowych Warach[34].

Według § 9 ust. 2 słowackiej ustawy z dnia 5 listopada 2003 r. Słowacka inspekcja środowiska dzieli się na centralę inspekcji i podporządkowane jej inspektoraty środowiska. W myśl § 10 ust. 2 właściwość miejscowa centrali inspekcji rozciąga się na cały obszar Republiki Słowackiej, natomiast siedziby i obwody miejscowe inspektoratów określa załącznik 2 do ustawy. Z załącznika dowiadujemy się, że istnieją cztery inspektoraty: Bratysława, Bańska Bystrzyca, Żilina i Koszyce oraz utworzone na podstawie § 10 ust. 4 ustawy stałe stanowisko pracy w Nitrze.

Warto zwrócić uwagę na strukturę organizacyjną inspektoratu[35], który obejmuje:

- kancelarię kierownika inspektoratu,
- sekcję inspekcji ochrony wód,
- sekcję inspekcji ochrony powietrza,
- sekcję inspekcji gospodarki odpadami,
- sekcję inspekcji ochrony przyrody i krajobrazu,
- sekcję inspekcji bezpieczeństwa biologicznego,
- sekcję zintegrowanych pozwoleń i kontroli.

Sekcje pokrywają najważniejsze segmenty prawa środowiska, przy czym ostatnia nie jest nazwana inspekcją zapewne dlatego, że obejmuje także administrowanie, tj. udzielanie pozwoleń zintegrowanych.

7. Kompetencje inspekcji środowiska

Przystępując do omawiania kompetencji inspekcji środowiska należy zróżnicować z jednej strony regulacje zamieszczone w aktach kreujących inspekcje, tj. w polskiej ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska, w czeskiej ustawie o Czeskiej inspekcji środowiska oraz w tych przepisach słowackiej ustawy o administracji państwowej troski o środowisko, które

[34] Za I. Průchovą (w:) I. Jančářová a kolektiv, Právo životního prostředí. Obecná část, Brno 2016, s. 203.
[35] B. Balog, Zákon o štátnej správe…, s. 109.

dotyczą Słowackiej inspekcji środowiska, z drugiej zaś regulacje zawarte w ustawach, do których przepisy grupy pierwszej odsyłają.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę przepisów ustrojowych to najbardziej zwięzłą regulację przedstawiają § 9–11 słowackiej ustawy o administracji państwowej troski o środowisko dotyczące Słowackiej inspekcji środowiska. Przepis § 9 ust. 1 przytoczyliśmy w całości przy omawianiu charakteru prawnego inspekcji, W tym miejscu ograniczymy się do spostrzeżenia, że wskazanie zdecydowanej większości kompetencji nastąpiło przez proste odesłanie do przepisów szczególnych i jedynie § 9 ust. 1 lit. b) wskazuje na nakładanie kar pieniężnych (*pokut*) w sprawach troski o środowisko, ale i ta kompetencja z najzupełniej oczywistych powodów może być realizowana tylko wtedy, kiedy przepisy szczególne przewidują takie *pokuty* za wykroczenia lub inne delikty administracyjne i do ich nakładania upoważniają inspekcję.

Dość klarowna jest sytuacja w prawie czeskim. Jak już wspomnieliśmy, ustawa o Czeskiej inspekcji środowiska jest w swej wyznaczającej kompetencje treści w istocie ustawą o inspekcji środowiska w lasach. Przemawia za tym sam układ ustawy podzielonej na dwie części. Część pierwsza, której treścią jest tylko § 1, wskazuje na utworzenie inspekcji, jej podział na centralę i inspektoraty oraz oznajmia, że inspektorzy wykonują kontrolę na podstawie tej ustawy oraz innych aktów prawnych wskazanych dopiero w odnośniku 6 do tego paragrafu, przy czym warto zauważyć, że wszystkie ustawy w tym odnośniku wymienione zostały wydane już po wejściu w życie ustawy o inspekcji.

Kompetencje inspekcji wskazane w ustawie z 1991 r. obejmują wyłącznie kwestie leśne, o czym przesądza sam tytuł części drugiej „Kompetencje inspekcji w ochronie lasu" liczącej osiem paragrafów. Zaczyna się od § 2, który stanowi, że inspekcja nadzoruje (*dozirá*) przestrzeganie przez osoby prawne i fizyczne przepisów prawnych i decyzji dotyczących funkcji lasu jako komponentu środowiska. Inspektorom przysługują uprawnienia straży leśnej (§ 7 ust. 2) przewidziane w ustawie o lasach.

Fundamentalne znaczenie ma § 3 ustawy o Czeskiej inspekcji środowiska, według którego inspekcja:

– ujawnia nieprawidłowości i szkody w funkcjach lasu jako komponentu środowiska, ich przyczyny i osoby odpowiedzialne za ich powstanie lub trwanie (ust. 1),
– żąda usunięcia i naprawy stwierdzonych nieprawidłowości, ich przyczyn i szkodliwych następstw oraz nakłada obowiązek podjęcia środków do ich usunięcia i naprawy (ust. 2),

– kontroluje wykonanie nałożonych środków, a w razie ich niespełnienia jest uprawniona do wyznaczenia dodatkowego terminu wykonania (ust. 3),
– jest uprawniona w przypadku grożącej szkody zarządzić ograniczenie ewentualnie wstrzymanie produkcji lub innych działań aż do czasu usunięcia nieprawidłowości i ich przyczyn (ust. 4).

Po tym niejako modelowym ujęciu kontrolnych i naprawczych zadań inspekcji ustawodawca czeski w § 4 ust. 1 stypizował pięć wykroczeń leśnych:
– bezprawne korzystanie z gruntu leśnego dla celów innych niż pełnienie funkcji lasu,
– zagrożenie lub uszkodzenie środowiska przy sporządzeniu i realizacji leśnego planu gospodarczego,
– tworzenie warunków dla działania szkodliwych biotycznych i abiotycznych czynników,
– niewykonywanie środków nakazanych przez organy właściwe do spraw środowiska na podstawie ustawy i lasach lub tej ustawy,
– niedopełnienie obowiązków ujętych w przepisach o leśnym materiale rozmnożeniowym.

Sprawy o te wykroczenia rozpoznaje Czeska inspekcja środowiska i może nałożyć karę pieniężną (*pokutę*) do 5 000 000 koron za wykroczenie popełnione po raz pierwszy (§ 4 ust. 2), ale jeżeli wykroczenie zostało popełnione powtórnie (przed upływem 12 miesięcy od poprzedniego ukarania) już musi nałożyć pokutę do 10 000 000 koron (§ 5). Inspektorzy mogą także nakładać *pokuty* do 10 000 koron nakazem wydanym na miejscu popełnienia wykroczenia (§ 8).

Najbardziej złożona jest konstrukcja § 2 ust. 1 polskiej ustawy o IOŚ, który do zadań IOŚ zalicza kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie wyznaczonym rzeczowo (pkt 1 lit. a–d) lub treścią ustaw szczególnych (pkt 1 lit e–l i pkt 1a), prowadzenie państwowego monitoringu środowiska (pkt 2), podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska (pkt 3), wykonywanie zadań w zakresie określonym innymi przepisami (pkt 4–14), współdziałanie z innymi organami (pkt 17), wykonywanie innych zadań w zakresie wskazanym w odpowiednich przepisach krajowych lub unijnych (pkt 17a–17d), wykonywanie innych zadań określonych odrębnymi przepisami (pkt 18). Ten wykaz pozornie zamknięty, ale w istocie otwarty ze względu na ostatni pkt 18, jest skomponowany przez wyraźne, a co najmniej dorozumiane odesłanie do ustaw szczególnych. Tak jest na

pewno w odniesieniu do środków nadzorczych, które muszą mieć wyraźną podstawę w ustawie szczególnej, jeśli zaś chodzi o samą działalność kontrolną, to wystarczy art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ, jeżeli tylko odnośna ustawa została w odpowiednim punkcie wymieniona.

Przejdziemy do kompetencji inspekcji ujętych w ustawach szczególnych, oczywiście nie wszystkich, bo to byłoby w ramach artykułu niewykonalne, lecz tylko do trzech wchodzących w ramy trzonu prawa środowiska badanych państw: generalnych ustaw o środowisku, ustaw o odpadach oraz ustaw o ochronie przyrody.

Zaczniemy od ustaw o środowisku będących podstawą działań ochronnych. Tu sytuacja Polski jest zasadniczo odmienna od Czech i Słowacji. Polska ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska jest niezwykle obszernym i szczegółowym aktem prawnym liczącym w wersji pierwotnej 442 artykuły, w wersji obowiązującej po ponad stu nowelizacjach znacznie więcej. Jak już była o tym mowa, art. 377 Prawa ochrony środowiska ogranicza się do wskazania, że organy IOŚ działające na podstawie ustawy o IOŚ wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi. Zadania IOŚ ujęte w samym Prawie ochrony środowiska odnoszą się przede wszystkim do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska oraz do stosowania środków odpowiedzialności administracyjnej w różnych wariantach wstrzymywania działalności zagrażającej środowisku. O samej działalności kontrolnej w Prawie ochrony środowiska mowy nie ma, bo w tym zakresie wystarczająca podstawę kontroli stanowią przepisy ustawy o IOŚ.

Jeśli chodzi o Czechy i Słowację, to jeszcze w okresie istnienia federacji została wydana ustawa z dnia 5 grudnia 1991 r. o środowisku, nadal obowiązująca w obu państwach[36]. Jest to bardzo krótka ustawa licząca w wersji pierwotnej 35 zwięzłych paragrafów (w wersjach obowiązujących nawet mniej, bo niektóre zostały uchylone), ustawa o charakterze ramowym sprowadzającym się do zdefiniowania pojęć i wskazania na najogólniejsze zasady ochrony środowiska jako całości i jego najważniejszych komponentów. Mimo że w dacie jej wydania już istniały zarówno Czeska inspekcja środowiska, jak i Słowacka inspekcja środowiska, ustawodawca federalny nie wspomniał o inspekcjach w ustawie o środowisku.

[36] W wersji czeskiej – zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí, w wersji słowackiej – zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí.

Przejdziemy do ustaw o odpadach. Polska ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[37] nie zawiera przepisów o kontroli, bo nie są one potrzebne, skoro Inspekcja Ochrony Środowiska została w art. 2 ust. 1 pkt lit. l zobowiązana do kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o odpadach. Ustawa ta natomiast zawiera liczne regulacje nadające wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska uprawnienia do ingerencji w postępowanie z odpadami, wśród nich najdalej idące uprawnienia do wstrzymywania działalności w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów (art. 32), użytkowania składowiska odpadów (art. 140) i termicznego przekształcania odpadów (art. 161). Konstrukcje te opierają się na bardzo podobnym schemacie: naruszenie określonych przepisów daje inspektorowi możliwość wstrzymania działalności, ale może on, na wniosek zainteresowanego, wyznaczyć mu termin na wykonanie określonych działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości, ale w razie ich niewykonania już musi wstrzymać prowadzoną działalność. Mamy w tym przepisach połączenie środków naprawczych, których wykonanie jest zapewniane groźbą zastosowania radykalnego środka nadzorczego, jakim jest wstrzymanie działalności. Ponadto ustawa o odpadach nadaje wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska uprawnienia do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za delikty administracyjne stypizowane w art. 194, 194b, 195, 195a i 195b.

Słowacka ustawa z 17 marca 2015 r. o odpadach[38] zalicza Słowacką inspekcję środowiska do organów administracji państwowej gospodarki odpadami (§ 105 ust. 1 lit. b). Poświęcony inspekcji § 106 stanowi, że jest ona organem nadzoru państwowego w rozumieniu § 112, nakłada kary pieniężne (*pokuty*) przewidziane w § 117 oraz wykonuje zadania czysto administracyjne w dziedzinie międzynarodowego przemieszczania odpadów, które (tak samo jak w Czechach, ale inaczej niż w Polsce) nie jest przedmiotem odrębnej ustawy, lecz częścią podstawowej ustawy o odpadach. Pojęcie nadzoru państwowego w gospodarce odpadami (*štátny dozor v odpadovom hospodárstve*) wyjaśnia § 112 ust. 1 słowackiej ustawy o odpadach jako nadzór nad przestrzeganiem obowiązków nałożonych na osoby prawne i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami tą ustawą, przepisami wykonawczymi do niej lub decyzjami wydanymi na ich podstawie, po czym w ust. 2–9 reguluje szczegóły wykonywania nadzoru, w tym procedury kontrolne, dopuszczając subsydiarne stosowanie przepisów o kontroli państwowej. Nakładając *pokuty* za delikty admini-

[37] Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.
[38] Zákon č. 79/2015 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

stracyjne popełniane przez osoby prawne lub osoby fizyczne będące przedsiębiorcami (ale nie za wykroczenia popełniane przez „zwykłe" osoby fizyczne, bo tym zajmują się gminy) inspekcja stosuje procedury określone w § 116 odniesione do deliktów administracyjnych stypizowanych w § 117. Ten ostatni niezwykle kazuistycznie (wiążąc sankcje z naruszeniem określonego paragrafu, ustępu, litery i punktu) przewiduje odpowiedzialność za kilkaset deliktów administracyjnych, przy czym kara za najpoważniejsze z nich może sięgać 350 000 euro.

Przejdziemy do czeskiego ustawodawstwa o odpadach. Obowiązująca przez 20 lat ustawa z 2001 r. o odpadach została uchylona i zastąpiona dwiema ustawami z 1 grudnia 2020 r. o odpadach[39] oraz o wyrobach z ukończoną żywotnością[40], realizując w ten sposób ideę rozszerzonej odpowiedzialności producenta, gdyż druga ze wskazanych ustaw obejmuje urządzenia elektryczne i elektroniczne, baterie lub akumulatory, opony i pojazdy, regulując postępowanie z nimi od wytworzenia do fazy następującej po utracie żywotności; w sprawach nieuregulowanych w drugiej stosuje się przepisy pierwszej.

Czeska ustawa o odpadach zalicza Czeską inspekcję środowiska do organów administracji wykonujących administrację państwową w dziedzinie gospodarki odpadami (§ 126 lit. g). Zadaniom inspekcji został poświęcony § 134 tej ustawy, który stanowi w ust. 1 lit. a), że inspekcja kontroluje jak osoby prawne, osoby fizyczne będące przedsiębiorcami i gminy przestrzegają przepisów wraz z bezpośrednio obowiązującymi aktami unijnymi oraz decyzji we wszystkich dziedzinach objętych tą ustawą. Pod kolejnymi literami tego ustępu ustawa rozszerza kompetencje inspekcji, zobowiązując ją m.in. do opracowywania planów kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów i nadając jej w ust. 2 szczególne uprawnienia przy takiej kontroli.

Niezwykle interesująca jest koncepcja przepisów penalnych w czeskiej ustawie o odpadach, która typizuje łącznie 214 wykroczeń, w tym 30 wykroczeń zwykłych osób fizycznych (§ 117) i 184 wykroczenia osób prawnych i osób fizycznych–przedsiębiorców (wytwórców odpadów, podmiotów eksploatujących urządzenia i składowiska, gmin – § 118–122). Za większość z tych wykroczeń kary pieniężne (*pokuty*) może nakładać inspekcja, przy czym maksimum za najpoważniejsze może sięgać 25 000 000 koron. Przepisy penalne są jednak dość elastyczne. Ustawodawca czeski zrezygnował z konstrukcji poprzedniej ustawy, że za niektóre wykroczenia istniał obowiązek (a nie tylko możliwość) nałożenia

[39] Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech.
[40] Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životnosti.

kary pieniężnej, dziś wszystkie przepisy operują frazą: *lze uložit pokutu* (można nałożyć karę pieniężną). Jest to związane z interesującym rozwiązaniem zamieszczonym w § 116 o przedsięwzięciach naprawczych (*opatření k nápravě*). Założeniem jest, że osoba (tj. osoba prawna, osoba fizyczna–przedsiębiorca lub zwykła osoba fizyczna) nie przestrzega obowiązków określonych w rozporządzeniach unijnych, w ustawie o odpadach lub nałożonych decyzjami wydanymi na ich podstawie. Wówczas organ właściwy do rozpoznawania wykroczeń (a więc także inspekcja) może na tę osobę nałożyć obowiązek przeprowadzenia w odpowiednim terminie przedsięwzięć naprawczych polegających na:

– zabezpieczeniu odpadu przed pozbawieniem wartości lub kradzieżą,
– zabezpieczeniu odpadu przed przedostaniem się substancji szkodliwych z niego pochodzących do środowiska, a także usunięcia takich substancji, które już przedostały się do środowiska,
– przekazaniu odpadu do odpowiedniej instalacji,
– uruchomieniu urządzenia przeznaczonego do postępowania z odpadami,
– innym odpowiednim przedsięwzięciu zapobiegającym niekorzystnym oddziaływaniu na środowisko i zdrowie ludzi.

Obowiązek takich przedsięwzięć naprawczych może być nałożony wraz z *pokutą* za popełnione wykroczenie, ale może być też samodzielny. W tym wyraża się znane już w innych przepisach założenie, że nie chodzi tylko o to, aby karać, lecz przede wszystkim poprawiać istniejący stan.

Także druga ustawa czeska, tj. ustawa o wyrobach z ukończoną żywotnością wymienia Czeską inspekcję środowiska wśród organów sprawujących administrację państwową w tej dziedzinie (§ 127 ust. 1 lit. c), a poświęcony inspekcji § 130 stanowi w ust. 1, że inspekcja kontroluje przestrzeganie przez osoby prawne, osoby fizyczne – przedsiębiorców i gminy przepisów tej ustawy i decyzji wydanych na jej podstawie oraz może nałożyć obowiązek podjęcie przedsięwzięć naprawczych i określić termin ich wykonania. Ponadto inspekcja może nakładać kary pieniężne za niektóre wykroczenia przewidziane w przepisach § 121–126 tej ustawy.

Przejdziemy do trzeciej grupy ustaw o ochronie przyrody, zaczynając od najstarszej czeskiej ustawy z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu[41]. Ustawa ta, kilkadziesiąt razy nowelizowana[42], wyliczając

[41] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[42] Ostatnio w 2021 r. przez włączenie do jej tekstu przepisów realizujących postanowienie bezpośrednio obowiązującego we wszystkich państwach członkowskich rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania

w § 75 ust. 1 organy ochrony przyrody pod lit. g) wskazuje na Czeską inspekcje środowiska. Kompetencje tej inspekcji określa § 80 ust. 1 tej ustawy, zaliczając do nich:

– kontrolowanie, jak organy administracji publicznej (z wyjątkiem organów centralnych), osoby prawne i osoby fizyczne przestrzegają przepisów prawa, bezpośrednio obowiązujących regulacji unijnych oraz decyzji dotyczących ochrony przyrody i krajobrazu,
– ujawnianie i ewidencjonowanie przypadków zagrożenia i uszkodzenia przyrody i krajobrazu, ich przyczyn i osób odpowiedzialnych za ich powstanie lub trwanie,
– uprawnienie do żądania na podstawie § 54 od osoby będącej posiadaczem okazu szczególnie chronionej rośliny lub szczególnie chronionego zwierzęcia okazania świadectwa pochodzenia i tożsamości,
– uprawnienie do stosowania środków określonych w § 66, tj. określenie warunków wykonywania przez osoby prawne i fizyczne działalności, która mogłaby spowodować niedozwoloną zmianę chronionej części przyrody, a także do zakazania takiej działalności,
– uprawnienie do nakazania temu, kto uszkodził, zniszczył lub bez zezwolenia zmienił część przyrody i krajobrazu chronioną ta ustawą, przywrócenie jej do stanu pierwotnego, jeżeli jest to możliwe i celowe, stosownie do § 86 ust. 1, a jeżeli jest to niemożliwe lub niecelowe zobowiązać go do przeprowadzenia odpowiednich przedsięwzięć zastępczych, aby rekompensować, chociażby tylko w części, następstwa niedozwolonego zachowania, stosownie do § 86 ust. 2,
– uprawnienie do odebrania bezprawnie posiadanego okazu szczególnie chronionej rośliny lub zwierzęcia, stosownie do § 89.

Według dodanego w 2021 r. do § 80 nowego ust. 2 inspekcja prowadzi regularne kontrole wykorzystywania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo oraz wykorzystywania inwazyjnych gatunków obcych stosownie do odpowiednich rozporządzeń unijnych, a także udziela fachowego wsparcie organom kontroli państwowej wykonującym kontrole urzędowe. Według § 80 ust. 3 inspekcja jest uprawniona w przypadku grożącej szkody nakazać ograniczenie ewentualnie wstrzymanie szkodliwej działalności do czasu usunięcia nieprawidłowości i ich przyczyn. Wreszcie na podstawie § 80 ust. 4 inspekcja nakłada kary pieniężne za wykroczenia stypizowane w § 87 i 88 tej ustawy. Jak wynika

i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317 z dnia 4 listopada 2014 r., s. 35).

z tego skróconego przeglądu, kompetencje Czeskiej inspekcji środowiska w dziedzinie ochrony przyrody i krajobrazu są bardzo daleko idące.

Także Słowacka inspekcja środowiska została wyposażona w odpowiednie kompetencje w słowackiej ustawie z dnia 25 czerwca 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu[43]. Podobnie jak ustawodawca czeski, tak też ustawodawca słowacki uznał Słowacką inspekcję środowiska za jeden z organów ochrony przyrody (§ 64 ust. 1 lit. b). Stosownie do § 66 słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, inspekcja:

- jest organem nadzoru państwowego, za którego pośrednictwem Ministerstwo środowiska Republiki Słowackiej wykonuje nadzór państwowy,
- nakłada na osoby fizyczne, przedsiębiorców i inne osoby prawne sankcje według tej ustawy i informuje ministerstwo o ich nałożeniu,
- nakłada niezbędne środki naprawcze mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości,
- może zarządzić wykonanie analizy krwi lub innych tkanek (testu DNA) w celu identyfikacji osobnika chronionego i jego rodzicielstwa, jeżeli zachodzi podejrzenie, że został nabyty sprzecznie z ustawą,
- decyduje według § 44 ust. 14 (zamknięcie ogrodu zoologicznego, jeżeli zarządzający nim nie wykonuje nałożonych na niego obowiązków) i § 96 (odebranie bezprawnie przetrzymywanych okazów gatunków chronionych),
- wykonuje dalsze zadania według § 44 ust. 13 (zobowiązywanie prowadzącego ogród zoologiczny do podjęcia dodatkowych środków w celu usunięcia nieprawidłowości) i § 47 ust. 9 (kontrolowanie pochodzenia przewożonego drewna).

W odróżnieniu od ustawodawcy czeskiego ustawodawca słowacki nie włączył przepisów o gatunkach obcych do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, lecz realizując postanowienia unijnego rozporządzenia z 2014 r. o gatunkach obcych wydał odrębną ustawę z dnia 10 maja 2019 r. o prewencji i zarządzaniu wprowadzaniem i szerzeniem inwazyjnych gatunków obcych[44]. Także ta ustawa zalicza Słowacką inspekcję środowiska do organów administracji państwowej w dziedzinie prewencji i zarządzania wprowadzaniem i szerzeniem inwazyjnych gatunków obcych (§ 7 ust. 1 lit. b), a poświęcony inspekcji § 11 stanowi, że inspekcja:

[43] Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

[44] Zákon č. 150/2019 Z.z. o prevencii a manažmente introdukcie a širenia inváznych nepôvodnych druhov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

- jest organem nadzoru państwowego, za którego pośrednictwem Ministerstwo środowiska Republiki Słowackiej wykonuje nadzór państwowy (§ 16),
- rozstrzyga o ujawnieniu i odebraniu inwazyjnych gatunków obcych (§ 17 i 18),
- rozpoznaje wykroczenia i inne delikty administracyjne i nakłada kary pieniężne za ich popełnienie (§ 20 i 21),
- nakłada środki według § 16 ust. 15 i 16, § 20 ust. 6 i § 21 ust. 8 (chodzi tu zobowiązanie podmiotów do podjęcia określonych działań w celu opanowania szerzenia się ewentualnie zniszczenia inwazyjnych gatunków obcych, co może nastąpić albo samodzielnie, albo w decyzji o nałożeniu kary pieniężnej),
- niezwłocznie informuje ministerstwo o nałożonych karach pieniężnych przesłaniem kopii prawomocnej decyzji,
- informuje Państwową ochronę przyrody o nałożonych środkach.

Tak więc także w prawie słowackim inspekcja środowiska została uznana za organ ochrony przyrody i wyposażona w odpowiednie kompetencje w tym zakresie.

Sięgamy teraz do prawa polskiego, aby porównać jego rozwiązania z czeskimi i słowackimi, i stwierdzamy, że nie ma materiału porównawczego, ponieważ ani podstawowa polska ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[45], ani odrębna ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych[46] w ogóle nie wspominają o Inspekcji Ochrony Środowiska i nie nadają jej żadnych uprawnień w swoich zakresach działania. Można przeto powiedzieć, że w odróżnieniu od prawa czeskiego i słowackiego, które zadania inspekcji środowiska ujmują bardzo szeroko, polska inspekcja środowiska ma charakter ściśle techniczny i dziedziny zaliczane do ochrony przyrody w znaczeniu szerokim, tj. ochrona przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. oraz leśnictwo, łowiectwo i rybactwo pozostają w ogóle poza sferą zainteresowań Inspekcji Ochrony Środowiska[47].

---

[45] Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 916.

[46] Dz. U. z 2021 r., poz. 1718.

[47] Jedynym dość specyficznym wyjątkiem jest nałożenie na IOŚ wykonywania zadań wynikających z rozporządzenia unijnego o wprowadzeniu do obrotu drewna i produktów produktów drewna (art. 2 ust. 1 pkt 12a ustawy o IOŚ), co znalazło wyraz w szczególności w art. 66a–66i ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2002 r., poz. 672) o wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych przez m.in. wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska za naruszenie odnośnych postanowień.

Na ten mankament zwróciliśmy uwagę w referacie przedstawionym na krakowskiej konferencji w 2019 r., proponując zaliczenie Inspekcji Ochrony Środowiska do organów ochrony przyrody[48], korzystając z wzorów czeskiego i słowackiego. Byliśmy nieco zszokowani, kiedy okazało się, że nasza propozycja spotkała się ze sprzeciwem niektórych przyrodników (także tych z tytułami naukowymi), a oni stanowili większość uczestników konferencji. Ich argumentacja przebiegała mniej więcej po tej linii: „My przyrodnicy mamy Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska i 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska zajmujących się sprawami ochrony przyrody, niech więc Inspekcja Ochrony Środowiska nadal zajmuje się sprawami o charakterze raczej technicznym". Nie zmieniamy jednak poglądu, zwłaszcza że uzyskaliśmy wsparcie autorki znakomitej monografii o różnorodności biologicznej, której zdaniem pominięcie IOŚ w ustawie o ochronie przyrody należy uznać za ewidentny błąd w konstrukcji obowiązującej regulacji prawnej. Inspekcja Ochrony Środowiska powinna być wyraźnie uznana na organ ochrony przyrody, ukierunkowując w ten sposób jej zadania również na obszar dotyczący ochrony przyrody i różnorodności biologicznej[49].

8. Podsumowanie

Historia wyspecjalizowanego organu kontrolno-nadzorczego w dziedzinie ochrony środowiska pod nazwą Inspekcji Ochrony Środowiska w Polsce, Czeskiej inspekcji środowiska w Czechach i Słowackiej inspekcji środowiska w Słowacji liczy sobie niewiele ponad 30 lat. Wprawdzie o dekadę wcześniej, już w 1980 r. w Polsce została powołana Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, ale jej charakter prawny był mocno niejasny, a kompetencje bardzo ograniczone. Warunki powołania inspekcji jako organu wprawdzie podporządkowanego naczelnemu organowi administracji państwowej w dziedzinie ochrony środowiska, ale mającego swoją strukturę organizacyjną i realizującego własne kompetencje powstały dopiero po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia.

[48] D. Danecka, W. Radecki, Organizacja ochrony przyrody – tradycja i współczesność w Polsce, Czechosłowacji, Czechach i Słowacji, (w:) P. Dąbrowski (red.), Zaczęło się od Tatr. Tradycja i współczesność ochrony przyrody w Polsce, Kraków 2020, s. 33.

[49] A. Kaźmierska-Patrzyczna, Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody, Warszawa 2019, s. 259.

W trzech badanych państwach takie inspekcje zostały powołane niemal jednocześnie: najpierw w Słowacji w marcu 1990 r., przekształconej w grudniu tegoż roku i ponownie w listopadzie 2003 r., następnie w Czechach w czerwcu 1991 r., potem w Polsce w lipcu 1991 r., aczkolwiek inspekcja polska w pewnym stopniu nawiązywała do swej poprzedniczki z 1980 r. z istotnymi zmianami kompetencyjnymi.

Najistotniejsza różnica między trzema inspekcjami tkwi w legislacyjnym ujęciu. Polska ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska, wielokrotnie nowelizowana, liczy dziś 57 niekiedy mocno rozbudowanych artykułów (38 w wersji pierwotnej plus 29 dodanych z oznaczeniem literowym, minus 6 uchylonych i 4 pominiętych), ustawa o Czeskiej inspekcji środowiska liczy 9 zwięzłych paragrafów, nie ma ustawy o Słowackiej inspekcji środowiska, a 3 paragrafy jej dotyczące zostały włączone do słowackiej ustawy o administracji państwowej troski o środowisko. Tekst jednolity ustawy polskiej zajmuje 22 strony Dziennika Ustaw, 9 paragrafów ustawy czeskiej zmieściłyby się na dwóch, a 3 paragrafy ustawy słowackiej na jednej. Te różnice w formalnym ujęciu przepisów o inspekcjach dają się wyjaśnić tym, że ustawodawcy przyjęli odmienną koncepcję legislacyjną. Ustawodawca słowacki konsekwentnie przyjmuje, że kompetencje inspekcji są regulowane w przepisach szczególnych, ustawa ustrojowa reguluje kwestie najogólniejsze, a do samej procedury kontrolnej stosuje się przepisy ustawy o kontroli państwowej. Ustawodawca czeski wybrał nieco inną drogę i w samej ustawie ustrojowej uregulował działania inspekcji w lasach, pozostawiając resztę ustawom szczególnym. Podobnie jak słowacki, tak też ustawodawca czeski opiera procedury kontrolne na posiłkowym stosowaniu przepisów o kontroli państwowej. Na tym tle podejście ustawodawcy polskiego jawi się jako znacznie bardziej ambitne, stąd rozbudowane regulacje dotyczące procedur kontroli znajdują się w samej ustawie o IOŚ.

W trzech badanych systemach prawnych inspekcja łączy cechy organu kontrolnego z nadzorczym, przy czym zadania polskiej są znacznie dalej idące. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze inspekcji obejmują w Czechach i Słowacji niemal wszystkie segmenty ochrony środowiska, ale w Polsce już nie, po poza kompetencjami inspekcji pozostał tak niezwykle ważny segment ochrony środowiska, jakim jest ochrona przyrody. W tej kwestii moglibyśmy sięgnąć do pomysłów powstałych za naszą południową granicą, zwłaszcza w Czechach, gdzie kompetencje inspekcji zamieszczone w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu są bardzo daleko idące. Dlatego podtrzymujemy zgłaszany już pogląd, że w przyszłości należałoby uznać polską Inspekcję Ochrony Środowiska za organ

ochrony przyrody z wyraźnym ukierunkowaniem na ochronę różnorodności biologicznej. Tym samym IOŚ uzyskałaby uprawnienia do kontrolowania przestrzegania założeń ochrony przyrody w lasach. Wprawdzie niekiedy twierdzi się, że leśnictwo jest najważniejszym sojusznikiem ochrony przyrody, ale niedawne polskie doświadczenia dotyczące Puszczy Białowieskiej przekonują, że nie zawsze tak jest. Stąd tak zachęcający jest przykład czeski polegający na tym, że inspekcja uzyskała szczególne uprawnienia właśnie w lasach.

Już zupełnie na zakończenie chcielibyśmy wrócić do pomysłu uczynienia z IOŚ organu ścigania przestępstw przeciwko środowisku. Sam pomysł jest sensowny, ale ustawodawca polski spróbował go w 2018 r. zrealizować tak skrajnie nieudolnie, że nic z niego nie wyszło. Tymczasem rozwiązanie jest dość proste i było proponowane przed trzydziestu laty w trakcie przygotowywania ustawy o PIOŚ – nadanie inspekcji w sprawach o ujawnione przez nią przestępstwa przeciwko środowisku takich uprawnień, jakie Kodeks postępowania karnego przyznaje pokrzywdzonemu, pomysł storpedowany przez ówczesny Urząd Rady Ministrów. Do tego pomysłu warto wrócić, co otworzyłoby IOŚ drogę do wnoszenia subsydiarnych aktów oskarżenia w sprawach o takie przestępstwa, jeżeli prokuratora na to się nie decyduje, bo prokurator też może się mylić. Ramy artykułu nie pozwalają na szersze rozwinięcie tego zagadnienia, zainteresowanych odsyłamy do naszego komentarza[50].

Bibliografia

1. Balog B., Zákon o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie. Komentár, Bratislava 2016.
2. Cepek B. a kolektiv, Environmentálne pravo. Všeobecná a osobitná časť, Plzeň 2015.
3. Damohorský M. a kolektiv, Právo životního prostředí, Praha 2010.
4. Danecka D., Radecki W., Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz, Warszawa 2020.
5. Danecka D., Radecki W., Organizacja ochrony przyrody – tradycja i współczesność w Polsce, Czechosłowacji, Czechach i Słowacji, (w:) P. Dąbrowski (red.), Zaczęło się od Tatr. Tradycja i współczesność ochrony przyrody w Polsce, Kraków 2020.

[50] D. Danecka, W. Radecki, Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz, Warszawa 2020.

6. Danecka D., Radecki W., Prokuratura i Inspekcja Ochrony Środowiska w batalii o przyrodę środkami prawa karnego, (w:) A. Zbieranek (red.), Prokuratura w służbie państwu i społeczeństwu, Warszawa 2022.
7. Hendrych D. a kolektiv, Správní právo. Obecná část, Praha 2016.
8. Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2005.
9. Jančářová I. a kolektiv, Pravo životního prostředí. Obecná část, Brno 2016.
10. Kaźmierska-Patrzyczna A., Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody, Warszawa 2019.
11. Košičiarová S., Charakter prawny i rodzaje instrumentów inspekcyjnych w ochronie środowiska na Słowacji, (w:) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski, Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji, Bydgoszcz 2021.
12. Służewski J., Jagielski J., Urzędy centralne w systemie organów administracji państwowej, Organizacja–Metody–Technika 1986, nr 3.
13. Stejskal V., Wprowadzenie do mechanizmów kontroli w prawie środowiska, (w:) Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji, Bydgoszcz 2021.
14. Szewczyk M., Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1995.
15. Štefanovič M., Košičiarová S., Pirč J., Právo životného prostredia, Bratislava 2001.
16. Woś T., Kontrola decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska w świetle ustaw styczniowych 1980 r., Krakowskie Studia Prawnicze 1983, r. XVI.
17. Ziomek B. J., Administracyjnoprawne aspekty kontroli w dziedzinie ochrony i kształtowania środowiska, (w:) K. Podgórski (red.), Zagadnienia prawne ochrony środowiska, Katowice 1981.

Environmental inspections in Polish, Czech and Slovak law

Abstract

The subject of the article is the issue of the establishment, legal nature, organizational structure and competences of specialized bodies un-

der the name of environmental protection inspections or environmental inspections in Poland, the Czech Republic and Slovakia. A look at the competences of these bodies covers not only the legal acts establishing them, but also selected legal acts constituting the core of the environmental law of these three countries: the basic acts on environmental protection, the act on waste and the act on nature protection.

Key words

Environmental protection, nature protection, waste management, environmental inspection, supervision, control.

PRACTICA

Romuald Kmiecik[1]

Prywatna opinia rzeczoznawcza po nowelizacji art. 393 § 3 k.p.k. (w związku z orzeczeniem Sądu Najwyższego)

Streszczenie

Nowelizacja przepisu art. 393 § 3 k.p.k. rozszerzyła zakres dopuszczalności dokumentów prywatnych nie wyłączając pisemnych opinii rzeczoznawczych wykonywanych na zlecenie takich stron jak oskarżony, oskarżyciel posiłkowy, oskarżyciel prywatny i pokrzywdzony. Tymczasem Sąd Najwyższy kwestionuje dopuszczalność tego rodzaju dokumentów prywatnych jako dowodów z przeznaczenia, tak jakby nie nastąpiła istotna nowelizacja wymienionego wyżej przepisu. Artykuł przedstawia odmienne stanowisko w tej kwestii wskazując na dowodowe znaczenie prywatnej opinii rzeczoznawczej jako dowodu z dokumentu.

Słowa kluczowe

Prywatna opinia rzeczoznawcza, dokument prywatny, dowód ścisły, dowód swobodny, wniosek o powołanie nowego biegłego, dowód „z przeznaczenia", dowód przypadkowy.

---

[1] Prof. dr hab. Romuald Kmiecik, emerytowany profesor zwyczajny Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

I. Reforma procedury karnej dokonana w latach 2013–2015[2] nie oszczędziła przepisu art. 393 § 3 k.p.k. rozszerzając niemal *ad infinitum* dopuszczalność dokumentów prywatnych jako dowodów ścisłych (*Strengbeweise*). Przed nowelizacją dokument prywatny mógł być źródłem dowodu tylko jako dowód przypadkowy sporządzony bez związku z postępowaniem karnym i nie dla celów tego postępowania. Treść takiego dokumentu prywatnego mogła być pojęciowym środkiem dowodowym podlegającym odczytaniu na rozprawie i poddanym ocenie sądu zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów. Do kategorii dowodów przypadkowych należały m.in. listy prywatne, dzienniki, pamiętniki i inne pisma, nie wyłączając grypsów, o ile nie zostały sporządzone intencjonalnie z zamiarem ich wykorzystania do celów postępowania karnego.

Obecnie po nowelizacji art. 393 § 3 k.p.k.[3], którą zaakceptował ustawodawca, także w ramach kontrreformy procedury karnej w 2016 roku, przepis ten otwiera możliwości sporządzania dokumentów prywatnych jako dowodów celowych określanych jako „dowody z przeznaczenia"[4]. Żaden przepis nie wyłącza dopuszczalności sporządzonych do celów postępowania karnego prywatnych opinii rzeczoznawczych[5] jako dokumentów prywatnych wnioskowanych przez oskarżonego i inne podmioty nieinstytucjonalne (pokrzywdzonego, oskarżyciela posiłkowego, oskarżyciela prywatnego). Przed nowelizacją prywatna opinia rzeczoznawcza

[2] Ustawa z dnia 27 września 2013 r., Dz. U., poz. 1247; Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r., Dz. U., poz. 396.

[3] W znowelizowanym przepisie obowiązującym od 1 lipca 2015 r. usunięty został fragment wyłączający dokumenty prywatne sporządzone poza postępowaniem karnym i dla jego celów.

[4] Przydawka „z przeznaczenia", którą tłumacz F. Rekłajtys w polskim przekładzie Traktatu J. Benthama określił dowód będący antonimem dowodu przypadkowego stanowi odpowiednik francuskiego określenia *preconstitué*. Przed pierwszym francuskojęzycznym wydaniem traktatu Benthama E. Dumont wahał się między dwoma określeniami; tym drugim było określenie *préétabli* wskazujące, że chodzi o dowód „zawczasu sporządzony". Zob. J. Bentham, Traktat o dowodach sądowych w opracowaniu E. Dumont'a, przekład F. Rekłajtysa, Gniezno b.d.w., s. 28. W polskim systemie karnoprocesowym takim dowodem mógł być do niedawna jedynie protokół sporządzony przez organ procesowy (rozdz. 16 k.p.k.) i w ograniczonym zakresie inny dokument urzędowy. Obecnie w następstwie nowelizacji art. 393 § 3 k.p.k. może być nim także każdy dokument prywatny sporządzony zawczasu i odczytany na rozprawie lub posiedzeniu sądowym z zastrzeżeniem wynikającym jedynie z art. 174 k.p.k.

[5] Opinii rzeczoznawczej nie określam mianem opinii biegłego, ponieważ nie jest to formalna opinia biegłego sporządzona w trybie przepisów rozdz. 22 k.p.k., lecz samoistne źródło dowodu z dokumentu. Zob. też N. Cieślak, Dopuszczalność korzystania z pozasądowych opinii rzeczoznawczych w postępowaniu karnym, Acta Uniwersitatis Wratislaviensis, 1990, nr 1051, Prawo CLXIII, s. 35 i n.

mogła co najwyżej pełnić funkcję dowodu swobodnego („informacji o dowodzie"), nie należała natomiast do formalnego (ścisłego) nurtu postępowania dowodowego kształtującego podstawę faktyczną wyrokowania.

Obecnie opinia prywatna nie może, co prawda, zastąpić formalnej opinii biegłego powołanego przez organ procesowy w trybie przewidzianym w rozdziale 22 k.p.k., ale jako samoistny i pełnoprawny dowód ścisły może spowodować m.in. podważenie formalnej opinii biegłego wykazując jej wady i umożliwiając na podstawie przepisu art. 201 k.p.k. powołanie innego biegłego, nie wyłączając autora opinii prywatnej. Sąd ma obowiązek dokonania oceny opinii prywatnej jako dokumentu prywatnego w uzasadnieniu wyroku, podczas gdy przed nowelizacją nie miał takiego obowiązku, ponieważ opinia prywatna miała status nieformalnego dowodu swobodnego (*Freibeweis*).

Przeciwko tego rodzaju „prywatyzacji" postępowania dowodowego w sprawach o przestępstwa publicznoskargowe wypowiadałem się wielokrotnie, zarówno przed, jak i po nowelizacji art. 393 § 3 k.p.k.[6], ustawodawca jednak podzielił widocznie poglądy zwolenników nowelizacji. W 2016 roku nie przywrócił dawnego brzmienia tego przepisu podzielając być może argumenty zwolenników nowelizacji, jakoby jego pierwotna treść stanowiła przejaw paternalizmu ustawodawcy wobec sędziów i relikt legalnej teorii dowodów[7] niezgodnej z zasadą „swobody dowodzenia", której oczywiście nie należy mylić z zasadą swobodnej oceny dowodów.

W jednym z wydanych niedawno postanowień Sąd Najwyższy wyraził jednak pogląd na temat prywatnej opinii rzeczoznawczej w sposób bliski zastrzeżeniom, jakie wiążą się z nowelizacją art. 393 § 3 k.p.k. i prywatyzacją postępowania dowodowego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu. Nasuwa się wątpliwość, czy stanowisko Sądu Najwyższego, moim zdaniem słuszne *in abstracto*, jest zgodne z obowiązującym obecnie prawem procesowym, ponieważ w istocie opiera się na dawnym brzmieniu art. 393 § 3 k.p.k., tak jakby przepis ten nie uległ zasadniczej nowelizacji rozszerzającej dopuszczalność dokumentów prywatnych jako dowodów „z przeznaczenia", których typowym przykła-

---

[6] M.in. R. Kmiecik, Dowód prywatny i tzw. zasada swobody dowodzenia, Państwo i Prawo 2013, nr 2, s. 33 i n.; tenże, O dokumentach prywatnych jako dowodach z przeznaczenia (art. 393 w zw. z art. 168a k.p.k.), (w:) *Artes serviunt vitae – sapientia imperat* (…), Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorczyka z okazji 70. urodzin, Warszawa-Łódź 2019, s. 162–164.

[7] Zob. A. Bojańczyk, Dowód prywatny w postępowaniu karnym w perspektywie prawnoporównawczej, Warszawa 2011, s. 21; Z. Kwiatkowski, Dopuszczalność wykorzystania opinii prywatnej w procesie karnym, (w:) A. Przyborowska-Klimczak, A. Taracha (red.), *Iudicium et Scientia* (…), Warszawa 2011, s. 582.

dem jest pisemna opinia rzeczoznawcza. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem co następuje: „Zgodnie z utrwaloną praktyką, pozaprocesowa opinia biegłego nie może stanowić dowodu będącego przedmiotem oceny sądu, póki dowód taki nie zostanie przeprowadzony w sposób przewidziany przez przepisy procesowe. Biegli powoływani są postanowieniem organu procesowego prowadzącego postępowanie. Dopiero takie postępowanie konstytuuje biegłych w procesie. Opinia wykonana bez polecenia organu procesowego na zlecenie osoby zainteresowanej nie ma waloru środka dowodowego. Dopiero więc z chwilą wydania postanowienia o powołaniu biegłego celem sporządzenia opinii staje się on uczestnikiem postępowania, zaś wydana przez niego opinia uzyskuje cechy opinii w rozumieniu przepisów postępowania karnego”[8].

Teza Sądu Najwyższego nie nasuwałaby zastrzeżeń, co oczywiste, gdyby przepis art. 393 § 3 k.p.k. nie uległ gruntownej nowelizacji. Na jaką „utrwaloną praktykę” powołuje się zatem Sąd Najwyższy? Na tę sprzed nowelizacji? Była to praktyka w pełni uzasadniona, ale tę praktykę zakwestionował ustawodawca zmieniając treść przepisu art. 393 § 3 k.p.k.[9]. Stanowisko Sądu Najwyższego przemawia raczej za celowością ponownej zmiany treści tego przepisu i powrotu brzmienia sprzed nowelizacji dokonanej w ramach mocno kontrowersyjnej reformy procedury karnej z lat 2013-2015.

II. Trafnie natomiast Sąd Najwyższy sformułował w powołanym postanowieniu inną tezę: „Przepis art. 170 § 1 k.p.k. w odniesieniu do dowodu z opinii biegłego może mieć zastosowanie jedynie przy rozpoznawaniu pierwszego w sprawie wniosku o powołanie ekspertów, których dotąd nie powołano albo wniosku o powołanie biegłego w odniesieniu do zupełnie innego przedmiotu opinii niż ten, którego dotyczy złożona już ekspertyza. Natomiast materię wydania opinii uzupełniającej lub też nowej opinii, jeżeli dotychczasowa ekspertyza jest niepełna lub niejasna czy też wewnętrznie sprzeczna, reguluje kompleksowo art. 201 k.p.k.”[10]

---

[8] Postanowienie SN z dnia 23 listopada 2021 r., sygn. III KK 250/21, Orzecznictwo SN, SA, NSA i TK, Prokuratura Krajowa, Prokuratura i Prawo 2022, dodatek „Orzecznictwo”, nr 4, poz. 20.

[9] Również B. Janusz-Pohl podkreśla, że „z uwagi na zmianę art. 393 § 3 k.p.k.” z dniem 1 lipca 2015 r. nastąpiło „dopuszczenie do procesu karnego opinii tzw. rzeczoznawców prywatnych” (Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprocesowych w procesie karnym, Poznań 2017, s. 581, a także s. 582, przypis 504).

[10] Postanowienie SN z dnia 23 listopada 2021 r., sygn. III KK 250/21, Orzecznictwo SN, SA, NSA i TK, Prokuratura Krajowa, Prokuratura i Prawo 2022, dodatek „Orzecznictwo”, nr 4, poz. 17.

Powyższa teza pozostaje aktualna niezależnie od tego, czy wcześniej w postępowaniu przygotowawczym lub podczas rozprawy złożona została pisemna opinia rzeczoznawcza jako dokument prywatny. Nie jest to bowiem opinia biegłego w rozumieniu przepisów k.p.k., lecz odrębne źródło dowodu z dokumentu dotyczące wiadomości specjalnych niezastępujące wszakże formalnego dowodu z opinii biegłego. Dokument ten może jednak kształtować podstawę dowodową wyroku i umożliwiać ocenę opinii biegłego w płaszczyźnie art. 201 k.p.k., w szczególności z inicjatywy osób prywatnych (stron). Trudno od nich oczekiwać, aby dysponowały wiedzą specjalistyczną umożliwiającą zakwestionowanie opinii biegłego jako niepełnej, niejasnej lub wewnętrznie lub zewnętrznie sprzecznej. Dlatego możliwość dołączenia do wniosku dowodowego pisemnej opinii rzeczoznawcy jako dokumentu prywatnego stwarza gwarancję zapewniającą inicjatywie dowodowej stron nieinstytucjonalnych realne oddziaływanie na przebieg postępowania dowodowego.

III. Pośród przykładowo wymienionych dokumentów prywatnych sporządzanych poza postępowaniem karnym, lecz dla jego celów przepis art. 393 § 3 k.p.k. wymienia m.in. „oświadczenia". Ustawa nie określa ani rodzaju tych oświadczeń ani ich formy i autorstwa. Nie wydaje się, aby obok formalnych depozycji składanych ustnie w trybie przewidzianym przez k.p.k. przepis ten po nowelizacji dopuszczał obecnie, np. sporządzone prywatnie i poświadczone notarialnie pisemne zeznania, wyjaśnienia lub opinie w rodzaju angielskiej instytucji *affidavit*. Pisemna opinia rzeczoznawcza sporządzona w formie dokumentu jest niewątpliwie oświadczeniem wiedzy, którego nie wyklucza wprost przepis art. 174 k.p.k. jako dowodu zastępującego formalną opinię biegłego. Przepis ten dotyczy bowiem wyjaśnień oskarżonego i zeznań świadków. Nowelizując przepis art. 393 § 3 k.p.k. byłoby wskazane uzupełnienie treści art. 174 k.p.k. zastrzeżeniem, że nie tylko „dowodu z wyjaśnień oskarżonego i zeznań świadka", ale również dowodu z opinii biegłego „nie wolno zastępować treścią pism, zapisków lub notatek urzędowych". Poddając literalnej wykładni przepis art. 174 k.p.k. w kontekście nowelizacji art. 393 § 3 k.p.k. ograniczającego wcześniej dopuszczalność dokumentów prywatnych jako dowodów „z przeznaczenia", można by uznać, że prywatna opinia rzeczoznawcza może nie tylko stanowić dowód funkcjonujący obok formalnej opinii biegłego, ale również zamiast tej opinii. Z taką wykładnią nie sposób jednak się zgodzić, ponieważ tryb postępowania przewidziany w rozdziale 22 k.p.k. nie jest fakultatywny, lecz obligatoryjny w każdym wypadku, gdy istnieją podstawy do powołania biegłego w myśl art. 193 § 1 k.p.k. Co prawda wydanie opinii

przez instytucję naukową lub specjalistyczną następuje w warunkach fakultatywności (§ 2), jednakże „opinia biegłego albo biegłych" jest następstwem decyzji organu procesowego zobowiązanego do zasięgnięcia opinii w warunkach wskazanych w § 1. Dokument prywatny zawierający opinię rzeczoznawczą może zatem w warunkach *sui generis* korroboracji albo wspierać albo podważać ustalenia formalnej opinii biegłego, w szczególności zaś służyć jej ocenie w aspekcie przepisu art. 201 k.p.k., nie może natomiast jej zastąpić.

Czy z taką intencją ustawodawca znowelizował art. 393 § 3 k.p.k. częściowo prywatyzując postępowanie dowodowe w sprawach karnych – pozostaje kwestią otwartą, ale takie są konsekwencje doprowadzonej do skrajności zasady „swobody dowodzenia".

Bibliografia

1. Bentham J., Traktat o dowodach sądowych w opracowaniu E. Dumont'a, przekład F. Rekłajtysa, Gniezno b.d.w.
2. Bojańczyk A., Dowód prywatny w postępowaniu karnym w perspektywie prawnoporównawczej, Warszawa 2011.
3. Cieślak M., Dopuszczalność korzystania z pozasądowych opinii rzeczoznawczych w postępowaniu karnym, Acta Uniwersitatis Wratislaviensis, 1990, nr 1051, Prawo CLXIII.
4. Janusz-Pohl B., Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprocesowych w procesie karnym, Poznań 2017.
5. Kmiecik R., Dowód prywatny i tzw. zasada swobody dowodzenia, Państwo i Prawo 2013, nr 2.
6. Kmiecik R., O dokumentach prywatnych jako dowodach z przeznaczenia (art. 393 w zw. z art. 168a k.p.k.), (w:) *Artes serviunt vitae – sapientia imperat* (…), Księga jubileuszowa Profesora Tomasza Grzegorczyka z okazji 70. urodzin, Warszawa-Łódź 2019.
7. Kwiatkowski Z., Dopuszczalność wykorzystania opinii prywatnej w procesie karnym, (w:) A. Przyborowska-Klimczak, A. Taracha (red.), *Iudicium et Scientia* (…), Warszawa 2011.

Private expert opinion after the amendment of Article 393 § 3 of the Code of Criminal Procedure (in connection with the Supreme Court decision)

Abstract

The amendment of the provision of Article 393 § 3 of the Code of Criminal Procedure. has extended the scope of admissibility of private documents without excluding written expert opinions performed on behalf of parties such as the accused, the auxiliary prosecutor, the private prosecutor and the wronged party. Meanwhile, the Supreme Court questions the admissibility of such private documents as fate evidence, as if there had been no significant amendment to the above-mentioned provision. The article presents a different position on this issue by pointing out the evidentiary significance of a private expert opinion as documentary evidence.

Key words

Private expert opinion, private document, strict evidence, free evidence, application for the appointment of a new expert, "purpose" evidence, incidental evidence.

Grzegorz Ocieczek[1]

Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce. Wybrane aspekty prawne ze szczególnym uwzględnieniem roli Prokuratury

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu zasygnalizowanie kwestii dotyczących zwalczania korupcji w naszym kraju. Szczególną uwagę poświęcono roli i zadaniom prokuratury w tym względzie, a przede wszystkim roli Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji oraz jego wydziałów zamiejscowych po reformie prokuratury, która miała miejsce w 2016 r. Szczególną uwagę poświęcono niepublikowanym do tej pory wynikom statystycznym w zakresie przestępczości korupcyjnej oraz kwestiom związanym z czasem trwania tego rodzaju postępowań.

Słowa kluczowe

Korupcja, przestępczość zorganizowana, zwalczanie przestępczości, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Prokuratura.

---

[1] dr Grzegorz O c i e c z e k, Prokurator Prokuratury Krajowej w stanie spoczynku, Doradca Prokuratora Krajowego, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji UKSW, stały recenzent miesięcznika Prokuratura i Prawo, członek Rady Naukowej IWS, WPP oraz OSA. Członek Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego, tworzącej zaawansowane, zintegrowane narzędzia technologiczne, wspomagające działania organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości. Uczestnik oraz współorganizator międzynarodowych konferencji poświęconych m.in. zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu. Uczestnik programu *International Visitor Leadership*, organizowanego przez Departament Stanu USA w zakresie zwalczania przestępczości i terroryzmu. Autor publikacji w zakresie przestępczości zorganizowanej oraz świadków koronnych. ORCID 0000–0002–2785–4677.

1. Wstęp

Pojęcie „korupcja" pochodzi od łacińskiego słowa *corrumpere,* które oznacza kuszenie, rujnowanie oraz przekupywanie[2]. Według encyklopedii PWN korupcja określana jest jako „nadużycie uprawnień związanych ze sprawowaną funkcją w celu uzyskania od osób trzecich niedozwolonych prywatnych korzyści, które mogą przyjąć zarówno formę materialną jak i niematerialną"[3]. Z kolei Słownik wyrazów obcych i obcojęzycznych definiuje korupcję jako zepsucie, demoralizację, przekupstwo, łapownictwo oraz sprzedajność[4].

Ciekawe ujęcie, związane z definicją korupcji przedstawione zostało przez R. Klitgaarda. Poniższy, opisany przez niego model został zilustrowany na schemacie.

Schemat nr 1. Model korupcji w ujęciu R. Klitgaarda.

Korupcja = monopol + dyskrecja – odpowiedzialność

Źródło: T. G. Grosse, działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD, Florencja 2000.

Najpełniejsza definicja pojęcia „korupcja" z punktu widzenia ustawodawstwa krajowego znajduje się w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 9 czerwca 2006 r.[5]

Zgodnie z art. 1 pkt 3a ustawy o CBA przez korupcję rozumie się czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależ-

[2] J. Borusowski, Społeczno-kulturowe uwarunkowania korupcji, Tychy 2009, s. 9.

[3] J. Wojnowski (red.), Wielka encyklopedia PWN, t. 16, Warszawa 2003; S. H. Deming, Anti-Corruption Policies; Eligibility and Debarment Practices at the World Bank and Regional Developments Banks, International Lawyer, 2010, Vol. 44, No 2; A. Kobylińska, M. Folta, Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce. Instytut Spraw Publicznych, 2015; J. Pope, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Transparency International Source Book, 2000 i n.

[4] W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1989, s. 281.

[5] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.

nych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie[6].

Według przedstawicieli doktryny, do najbardziej typowych cech związanych z korupcją należą:

– Interakcyjność, związana z tzw. „dawcami" i „odbiorcami" w transakcjach korupcyjnych;
– Entropia, dotycząca rozprzestrzeniania się działań korupcyjnych na coraz to nowe dziedziny życia społeczno-gospodarczego, w których działania o charakterze korupcyjnym wcześniej nie występowały;
– Rynkowość, związana z tzw. „konkurencyjnością" nielegalnych transakcji;
– Powszechność[7].

[6] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2021 r., poz. 1671, 2333.

[7] B. Hołyst, Korupcja jako plaga społeczna XXI w., Przegląd antykorupcyjny, nr 1, Warszawa 2011, s. 24–25.

Nie należy zapominać, iż także na arenie międzynarodowej podejmowane są działania mające na celu ograniczenie tego typu niepożądanej aktywności[8].

Skala zjawiska korupcji w Polsce w porównaniu do lat 90-tych XX w. z całą pewnością uległa znacznemu ograniczeniu. Przykładem może być publikowany od 1996 r. przez międzynarodową, pozarządową organizację Transparency International, badającą praktyki korupcyjne w sektorze publicznym, coroczny raport dotyczący rankingu percepcji korupcji[9]. Nadmienić należy, iż organizacja Transparency International definiuje korupcję jako nadużycie powierzonej władzy dla prywatnych korzyści[10]. Poniższa tabela ilustruje miejsce Polski w rankingu percepcji korupcji na przestrzeni lat 1996–2021.

Tabela nr 1. Ranking percepcji korupcji w Polsce według Transparency International.

Rok	Miejsce w rankingu	Punkty	Ilość krajów biorących udział w badaniu
2021	42	56	180
2020	45	56	180
2019	45	58	180
2018	36	60	180

[8] Zob. np.: J. Bil, Korupcja jako instrument uprawiania polityki, Przegląd antykorupcyjny, nr 1A, Warszawa 2013, s. 34–40; Z. Dobrowolski, Korupcja w życiu publicznym: międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji w Polsce, Zielona Góra 2001; Z. Dobrowolski, Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania, Sulechów 2005; A. Kobylińska, M. Folta, Sygnaliści–ludzie którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce. Instytut Spraw Publicznych, 2015; A. Klavan, Korupcja, Warszawa 1999; C. Nowak, Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Raport, (w:) Program przeciw korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004 Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji z dnia 31 października 2003r. Dz. U. z 2007 r., Nr 84, poz. 563; Cywilnoprawna Konwencja o korupcji z dnia 4 listopada 1999 r., Dz. U. z 2004 r., Nr 244, poz. 2443; Prawnokarna Konwencja o korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r., Dz. U. z 2005 r., Nr 29, poz. 249; Protokół sporządzony na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 27 września 1996 r., Dz. U. UE. C. Nr 313, poz. 2; Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r., ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF);

[9] http//:Home – Transparency.org (dostęp: 23 lipca 2022 r.).

[10] *Ibidem*.

C.d. Tabeli nr 1.

2017	36	60	180
2016	29	62	176
2015	30	63	168
2014	35	61	175
2013	38	60	177
2012	41	58	176
W 2012 roku TI zmieniło metodologię badań. Inaczej niż to miało miejsce w latach ubiegłych zastosowano skalę od 0 do 100 (zamiast 0–10), w której 0 oznacza kraj najbardziej skorumpowany, a 100 najmniej skorumpowany. Zmiana ta ma umożliwić dokładne obserwowanie trendów i porównywanie wyników względem lat ubiegłych.			
2011	41	5,5	183
2010	41	5,3	178
2009	49	5	180
2008	58	4,6	180
2007	61	4,2	180
2006	61	3,7	163
2005	70	3,4	159
2004	67	3,5	146
2003	64	3,6	133
2002	45	4,0	102
2001	44	4,1	91
2000	43	4,1	90
1999	44	4,2	99
1998	39	4,6	85
1997	29	5,08	52
1996	24	5,57	54

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Transparency International.

Według rankingu percepcji korupcji, Polska uzyskała najwyższe miejsce w 2016 r., zaś w 2004 r. oraz 2005 r. uplasowała się odpowiednio na 67 i 70 miejscu wśród krajów biorących udział w badaniu postrzegania korupcji przez obywateli. Zwróć jednakże należy uwagę na kwestie dotyczące liczby krajów biorących udział w badaniu skali percepcji korupcji. O ile do 2001 r. liczba krajów nie przekraczała 100, to w ostatnich pięciu latach wynosi ona już 180. Na pierwszym miejscu w rankingu percepcji korupcji w 2021 r. znalazły się takie kraje jak: Dania, Finlandia oraz Nowa Zelandia. Z kolei Sudan Południowy oraz Syria znajdują się obecnie na ostatnim miejscu w rankingu.

2. Rola prokuratury w zwalczaniu przestępczości korupcyjnej

Szczególną rolę w zwalczaniu przestępczości o charakterze korupcyjnym odgrywa Prokuratura, która w 2016 r. wdrożyła reformę, mającą na celu poprawę jej funkcjonowania, a przede wszystkim zwiększenie efektywności ścigania przestępstw, w tym mających charakter korupcyjny. W wyniku reformy utworzono Prokuraturę Krajową, która zastąpiła ówczesną Prokuraturę Generalną. W Prokuraturze Krajowej z kolei utworzono Wydziały Zamiejscowe Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji, gdzie prowadzone są obecnie sprawy o najpoważniejsze przestępstwa o charakterze terrorystycznym, korupcyjnym oraz przestępczości zorganizowanej, w tym także gospodarczo-finansowej. Tego rodzaju działania miały na celu specjalizację prokuratorów w walce z przestępczością, zwłaszcza w sferze najgroźniejszych zjawisk, w tym przestępczości gospodarczej, cyberprzestępczości, przestępczości zorganizowanej i przestępczości korupcyjnej. Scentralizowanie Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji przyniosło na przestrzeni ostatnich 6 lat wymierne efekty procesowe.

Przykładem skutków reformy prokuratury w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji mogą być dane statystyczne związane chociażby z liczbą spraw zakończonych aktem oskarżenia przez prokuratorów Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji (wykres nr 1), czy też wartość realnie zabezpieczonego mienia (tabela nr 2).

Wykres nr 1. Liczba spraw zakończonych aktem oskarżenia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Prokuratury Krajowej.

Po reformie prokuratury można zaobserwować wyraźny wzrost spraw zakończonych aktem oskarżenia. Wzrost ten wyniósł aż 143%.

Jeżeli chodzi o tak istotne kwestie dotyczące zabezpieczania mienia, w poniższej tabeli zaprezentowano dane w tym zakresie.

Tabela nr 2. Wartość realnie zabezpieczonego mienia w sprawach skierowanych do sądu z aktem oskarżenia.

Rok	Wartość zabezpieczonego mienia
2016	6.600.000EUR
2017	9.320.000EUR
2018	24.072.000EUR
2019	25.806.000EUR
2020	85.818.000EUR

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Prokuratury Krajowej.

W stosunku do roku 2016 w roku 2020 wartość zabezpieczonego mienia w sprawach skierowanych do sądów wzrosła o ponad 1200%. Z całą pewnością jest to skutek reformy prokuratury, jak również usprawnienie narzędzi prawnych jakimi są chociażby wprowadzona w 2017 r. instytucja konfiskaty rozszerzonej oraz zwiększenie wymiaru kar za tzw. „zbrodnię vatowską".

W tym miejscu, warto przeprowadzić komparastykę liczby postępowań korupcyjnych na przestrzeni lat 2000–2019 ze szczególnym uwzględnieniem najbardziej znaczących przestępstw o charakterze korupcyjnym. Dane pozyskane zostały z Atlasu Przestępczości, który jest już szóstą z kolei edycją wydawniczą Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, w której zaprezentowane zostały szczegółowe dane dotyczące różnych sfer związanych z poszczególnymi kategoriami przestępstw[11]. Poniższe dane przedstawiają liczbę podejrzanych o popełnienie najbardziej typowych przestępstw korupcyjnych.

Tabela nr 3. Liczba osób podejrzanych o korupcję w latach 2000–2019.

Rok	art. 228 k.k.	art. 229 k.k.	art. 230 k.k.	art. 231 k.k.	art. 250a k.k.	art. 296b k.k.
2000	183	472	20	230	b.d.	b.d.
2001	222	509	45	359	b.d.	b.d.
2002	215	570	61	514	b.d.	b.d.
2003	257	877	57	423	0	0
2004	456	965	142	598	3	4
2005	474	1365	189	577	6	10
2006	533	1656	260	581	13	2
2007	531	2438	302	674	93	6
2008	425	2215	329	559	8	53
2009	437	2111	241	469	0	6

[11] B. Gruszczyńska, M. Marczewski, A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, J. Klimczak (red.), Atlas przestępczości w Polsce, Warszawa 2021 *in extenso*.

C.d. Tabeli nr 3.

2010	469	2064	433	476	13	202
2011	329	2142	333	436	150	72
2012	281	1626	424	355	24	23
2013	159	1423	177	234	11	4
2014	144	1244	262	237	4	3
2015	164	1097	231	163	93	2
2016	127	1033	90	182	7	6
2017	147	866	142	171	8	2
2018	114	686	126	213	5	2
2019	86	701	227	249	31	2

Źródło: Opracowanie własne na postawie danych Atlas przestępczości w Polsce. (red.) Gruszczyńska B., Marczewski M., Siemaszko A., Ostaszewski P., Włodarczyk-Madejska J., Klimczak J., Warszawa 2021, s. 58–59.

Największą liczbę podejrzanych o przestępstwa o charakterze korupcyjnym odnotowano w latach 2007–2011, najmniejszą zaś w 2017 r. oraz 2019 r. Zauważyć należy, iż wzmożenie przestępczości o charakterze korupcji wyborczej odnotowywane jest zawsze w tak zwanych okresach wyborczych tj. w roku 2007, 2011 oraz 2015.

Dla porównania, w poniższej tabeli zaprezentowane zostały dane statystyczne uzyskane z Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej w zakresie przestępstw korupcyjnych popełnionych w 2020 r. Poniższe dane dotyczą zarówno liczby postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej oraz jego Wydziały Zamiejscowe, jak również kwestie związane z rozstrzygnięciami merytorycznymi podejmowanymi ze strony prokuratury to jest: liczbą aktów oskarżenia, umorzeniami oraz wnioskami w trybie art. 335 § 1 k.p.k.

Tabela nr 4. Liczba postępowań korupcyjnych prowadzonych przez Departament do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w 2020 r.

Kwalifikacja prawna	Liczba spraw zarejestrowanych w Ds.	Liczba spraw wszczętych w danym roku sprawozdawczym	Liczba podejrzanych w danym roku, także zarzuty ogłoszone w latach poprzednich	Liczba spraw zakończonych odmową wszczęcia	Liczba prawomocnych odmów wszczęcia	umorzenia			
						łączna liczba spraw umorzonych	w tym liczba spraw umorzonych ad personam	liczba osób podejrzanych	liczba prawomocnych umorzeń – ogółem
228 § 1–6 k.k.	603	180	524	279	189	145	10	11	120
228 § 6 k.k.	0	0	0	0	0	2	0	0	2
229 § 1–5 k.k.	863	481	1 541	164	77	173	43	103	139
229 § 5 k.k.	2	2	2	0	0	0	0	0	1
230 § 1–2 k.k.	223	96	207	47	37	49	4	6	28
230a § 1–3 k.k.	128	38	294	23	9	21	5	6	13
231 § 2 k.k.	580	208	469	181	116	149	21	27	101
250a § 1–4 k.k.	30	7	31	19	16	8	1	1	5
296 § 1–5 k.k.	189	62	113	53	32	53	2	2	28
46 i 48 ustawy o sporcie	3	2	0	1	1	1	0	0	1
Ogółem	2 621	1 076	3 181	767	477	601	86	156	438

Źródło: Dane Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

Tabela nr 5. Rozstrzygnięcia merytoryczne podejmowane przez prokuratorów Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

Warunkowe umorzenia		Akty oskarżenia		Wnioski w trybie art. 335 § 1 k.p.k.		Kwalifikacja prawna
liczba spraw	liczba podejrzanych	liczba spraw	liczba oskarżonych	liczba spraw	liczba oskarżonych	art.
0	0	79	182	7	7	228 § 1–6 k.k.
0	0	1	1	1	1	228§ 6 k.k.
9	68	419	714	98	135	229 § 1–5 k.k.
0	0	1	1	1	1	229 § 5 k.k.
3	4	72	108	15	16	230 § 1–2 k.k.
7	8	41	87	13	24	230a § 1–3 k.k.
0	0	74	149	6	9	231 § 2 k.k.
0	0	2	8	0	0	250a § 1–4 k.k.
2	4	15	33	3	4	296 § 1–5 k.k.
0	0	0	0	0	0	46 i 48 ustawy o sporcie
21	84	704	1 283	144	197	

Źródło: Dane Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

Największą liczbę spraw wszczętych w 2020 r. w zakresie przestępstw o charakterze korupcyjnym odnotowano w odniesieniu do przestępstw tzw. łapownictwa czynnego oraz biernego, jak również w odniesieniu do przestępstwa urzędniczego polegającego na przekroczeniu uprawnień i niedopełnieniu obowiązków (art. 231 k.k.). Najmniejszą liczbę postępowań korupcyjnych odnotowano z kolei w zakresie ustawy o sporcie. Stosunkowo dużą liczbę rozstrzygnięć w 2020 r. stanowiły wnioski w przedmiocie dobrowolnego poddania się karze w trybie art. 335 § 1 k.p.k.

W poniższej tabeli zaprezentowane zostały rozstrzygnięcia sądu, wydane w 2020 r. w zakresie przestępstw korupcyjnych.

Tabela nr 6. Liczba oraz rodzaj rozstrzygnięć sądowych za przestępstwa o charakterze korupcyjnym prowadzone przez Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w 2020.

Kwalifikacja prawna	liczba skazanych w I instancji	w tym w trybie art. 335 k.p.k. i 387 k.p.k.	liczba skazanych prawomocnie w I instancji	liczba osób uniewinnionych w I instancji	liczba osób prawomocnie uniewinnionych w I instancji	liczba osób wobec których umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie w I instancji	liczba prawomocnych orzeczeń wobec osób co do których umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie w I instancji	łączna liczba orzeczeń w I instancji	liczba prawomocnych orzeczeń w I instancji	liczba skazanych wobec których orzeczono prawomocne kary pozbawienia wolności w I i II instancji	liczba skazanych wobec których orzeczono prawomocne kary pozbawienia wolności zawieszenia w I i II instancji	sprawy w toku na koniec roku sprawozdawczego
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
228 § 1-6 k.k.	137	47	88	37	8	9	5	106	61	54	55	206
228 § 6 k.k.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
229 § 1-5 k.k.	514	196	423	16	13	96	94	528	469	115	268	353
229 § 5 k.k.	32	4	19	0	0	3	0	4	4	3	1	3
230 § 1-2 k.k.	71	23	59	2	2	2	2	82	58	25	32	106
230a § 1-3 k.k.	73	33	54	2	2	11	8	82	68	9	13	60
231 § 2 k.k.	74	9	57	15	2	8	1	63	36	26	37	163
250a § 1-4 k.k.	2	0	0	2	4	0	0	1	2	0	0	3
296 § 1-5 k.k.	28	17	19	18	0	1	0	15	5	4	20	50
46 i 48 ustawy o sporcie	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0
Ogółem	**932**	**329**	**719**	**92**	**31**	**131**	**111**	**882**	**704**	**236**	**426**	**944**

Źródło: Dane Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

Największa liczba rozstrzygnięć sądowych w 2020 r. dotyczyła przestępstwa opisanego w art. 229 § 1–5 k.k. W zakresie tego przestępstwa

w 2020 r. sądy pierwszej instancji skazały 514 osób zaś w drugiej instancji 469 osób. W stosunku do tego przestępstwa w 94 przypadkach umorzono oraz warunkowo umorzono postępowanie. Natomiast 13 osób zostało prawomocnie uniewinnionych.

Podsumowując dane statystyczne dotyczące pracy Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji oraz jego Wydziałów zamiejscowych w 2020 warto zasygnalizować kwestie dotyczące czasu prowadzenia postępowań o charakterze korupcyjnym. W poniższej tabeli zaprezentowano przedmiotowe dane.

Tabela nr 7. Czas trwania postepowań przygotowawczych prowadzonych przez Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w 2020.

Kwalifikacja prawna	czas trwania > 3 miesięcy	czas trwania > 6 miesięcy	czas trwania > roku	czas trwania > 2 lat i dłużej
228 § 1–6 k.k.	0	1	1	2
228 § 6 k.k.	0	0	0	0
229 § 1–5 k.k.	0	0	1	2
229 § 5 k.k.	0	0	0	0
230 § 1–2 k.k.	0	0	1	0
230a § 1–3 k.k.	0	0	1	0
231 § 2 k.k.	0	0	8	2
250a § 1–4 k.k.	0	0	0	0
296 § 1–5 k.k.	0	0	0	0
46 i 48 ustawy o sporcie	0	0	0	0
Ogółem	0	1	12	6

Źródło: Dane Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

Powyższe dane wskazują, iż najwięcej postępowań o przestępstwa o charakterze korupcyjnym prowadzonych było powyżej roku (12). Były to głównie przestępstwa dotyczące niedopełnienia uprawnień i przekroczenia obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 231§ 2 k.k.). Powyżej dwóch lat, prowadzono 6 spraw o przestępstwa opisane w art. 228§1–6 k.k.; 229 § 1–5 k.k. oraz 231 § 2 k.k. Dla porównania z rokiem następnym tj. 2021 liczba postępowań o charakterze długotrwałym znacznie się zwiększyła (tabela nr 8).

Tabela nr 8. Czas trwania postepowań przygotowawczych prowadzonych przez Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w 2020.

Kwalifikacja prawna	czas trwania > 3 miesięcy	czas trwania > 6 miesięcy	czas trwania > roku	czas trwania > 2 lat i dłużej
228 § 1–6 k.k.	19	8	3	6
228 § 6 k.k.	0	0	0	0
229 § 1–5 k.k.	33	7	2	6
229 § 5 k.k.	0	0	0	0
230 § 1–2 k.k.	6	6	1	7
230a § 1–3 k.k.	3	3	39	6
231 § 2 k.k.	11	9	5	14
250a § 1–4 k.k.	0	0	0	0
296 § 1–5 k.k.	1	2	0	8
46 i 48 ustawy o sporcie	0	0	0	0
Ogółem	73	35	50	47

Źródło: Dane Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

W 2021 r. spraw, które prowadzone były powyżej 2 lat odnotowano aż 47, zaś spraw ponad rocznych 50. Najwięcej, bo aż 73 sprawy o charakterze korupcyjnym prowadzone były od 3 do 6 miesięcy. Podobnie jak w roku poprzednim postępowania te dotyczyły w głównej mierze korupcji czynnej, biernej oraz przekroczenia i niedopełnienia obowiązków.

Poniższe dane ilustrują kwestie związane między innymi z liczbą spraw korupcyjnych zarejestrowanych w 2021 r. w Wydziałach Ds., liczbą podejrzanych jak również liczbą i rodzajem rozstrzygnięć w postępowaniu przygotowawczym.

Tabela nr 9. Liczba oraz rodzaj rozstrzygnięć sądowych za przestępstwa o charakterze korupcyjnym prowadzone przez Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w 2021.

Kwalifikacja prawna	liczba skazanych w I instancji	w tym w trybie art. 335 k.p.k. i 387 k.p.k.	liczba skazanych prawomocnie w I instancji	liczba osób uniewinnionych w I instancji	liczba osób prawomocnie uniewinnionych w I instancji	liczba osób wobec których umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie w I instancji	liczba prawomocnych orzeczeń wobec osób co do których umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie w I instancji	łączna liczba orzeczeń w I instancji	liczba prawomocnych orzeczeń w I instancji	liczba skazanych wobec których orzeczono prawomocne kary pozbawienia wolności w I i II instancji	liczba skazanych wobec których orzeczono prawomocne kary pozbawienia wolności zawieszenia w I i II instancji	sprawy w toku na koniec roku sprawozdawczego
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
228 § 1-6 k.k.	194	30	93	50	20	10	5	120	67	39	56	182
228 § 6 k.k.	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0
229 § 1-5 k.k.	567	231	414	45	28	31	85	465	388	96	238	368
229 § 5 k.k.	5	0	5	0	0	0	0	6	4	0	6	3
230 § 1-2 k.k.	54	7	52	3	2	3	2	48	44	27	40	87
230a § 1-3 k.k.	80	66	99	11	0	15	8	92	86	41	74	74
231 § 2 k.k.	133	24	74	28	4	13	8	102	66	38	57	174
250a § 1-4 k.k.	7	0	6	0	0	0	0	6	6	0	0	1
296 § 1-5 k.k.	28	8	17	5	0	4	3	21	12	5	8	42
46 i 48 ustawy o sporcie	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Ogółem	**1068**	**366**	**760**	**142**	**64**	**77**	**111**	**860**	**673**	**246**	**479**	**931**

Źródło: Dane Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

W porównaniu do roku ubiegłego, w 2021 r. liczba spraw, które zarejestrowane zostały w Wydziałach Ds. uległa zmniejszeniu z 2621 spraw do 2391 postepowań. (spadek o 230 postępowań). Podobnie, zmniej-

szeniu uległa liczba wszczętych postępowań. W 2021 r. wszczęto 1010 spraw, czyli o 66 spraw mniej niż w roku ubiegłym. Jeżeli chodzi o liczbę podejrzanych, to kształtowała się ona na podobnym poziomie, podobnie jak liczba prawomocnych umorzeń, których było zaledwie o 9 więcej w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. W 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego odnotowano spadek prawomocnych odmów wszczęcia postępowania o 38 rozstrzygnięć tego rodzaju. Poniższa tabela nr 10 ilustruje z kolei liczbę decyzji prokuratorskich podjętych po zakończeniu postępowania przygotowawczego w postaci liczby skierowanych aktów oskarżenia, wniosków o warunkowe umorzenie oraz wniosków o dobrowolne poddanie się karze w trybie art. 335 § 1 k.p.k.

Tabela nr 10. Rozstrzygnięcia merytoryczne podejmowane przez prokuratorów Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

warunkowe umorzenia		akty oskarżenia		wnioski w trybie art. 335 § 1 k.p.k.		kwalifikacja prawna
liczba spraw	liczba podejrzanych	liczba spraw	liczba oskarżonych	liczba spraw	liczba oskarżonych	art.
4	46	72	212	14	14	228 § 1–6 k.k.
0	0	0	0	0	0	228§ 6 k.k.
21	12	354	746	109	148	229 § 1–5 k.k.
0	0	0	0	2	2	229 § 5 k.k.
0	0	55	94	5	5	230 § 1–2 k.k.
3	3	55	135	50	51	230a § 1–3 k.k.
3	1	75	178	21	24	231 § 2 k.k.
1	0	2	2	0	0	250a § 1–4 k.k.
0	0	14	30	0	0	296 § 1–5 k.k.
0	0	0	0	0	0	46 i 48 ustawy o sporcie
32	62	627	1 397	201	244	

Źródło: Dane Departamentu do spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

W 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego w Departamencie do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji odnotowano znaczny wzrost zarówno liczby spraw oraz liczby oskarżonych, którzy wyrazili zgodę na dobrowolne poddanie się karze w trybie art. 335 § 1 k.p.k. Liczba oskarżonych wzrosła o 47, zaś liczba spraw o 57. Podobnie, wzrosła liczba oskarżonych, przeciwko którym skierowany został akt oskarżenia. W 2021 r. oskarżono bowiem o 114 osób więcej niż w roku poprzedzającym. Największą liczbę oskarżonych w 2020 r. oraz 2021 r. stanowiły osoby, którym zarzucono popełnienie przestępstw opisanych w art. 229§ 1–5 k.k., odpowiednio 714 oraz 746 osób. Zauważyć także należy, iż w 2021 r. skierowano o 11 wniosków więcej niż w 2020 r. w przedmiocie warunkowego umorzenia postępowania. Zarówno w 2020 r. jak też w 2021 r. nie prowadzono postępowań na podstawie art. 46 i 48 ustawy o sporcie.

W poniższej tabeli zaprezentowano dane dotyczące liczby skazań za przestępstwa korupcyjne, które prowadzone były przez Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w 2021.

Tabela nr 11. Liczba skazań oraz uniewinnień za przestępstwa o charakterze korupcyjnym prowadzonych przez Departament do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w 2021.

Kwalifikacja prawna	liczba skazanych w I instancji	w tym w trybie art. 335 k.p.k. i 387 k.p.k.	liczba skazanych prawomocnie w I instancji	liczba osób uniewinnionych w I instancji	liczba osób prawomocnie uniewinnionych w I instancji	liczba osób wobec których umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie w I instancji	liczba prawomocnych orzeczeń wobec osób co do których umorzono lub warunkowo umorzono postępowanie w I instancji	łączna liczba orzeczeń w I instancji
0	1	2	3	4	5	6	7	8
228 § 1–6 k.k.	194	30	93	50	20	10	5	120
228 § 6 k.k.	0	0	0	0	10	0	0	0
229 § 1–5 k.k.	567	231	414	45	28	31	85	465
229 § 5 k.k.	5	0	5	0	0	0	0	6
230 § 1–2 k.k.	54	7	52	3	2	3	2	48
230a § 1–3 k.k.	80	66	99	11	0	15	8	92

C.d. Tabeli nr 11.

231 § 2 k.k.	133	24	74	28	4	13	8	102
250a § 1–4 k.k.	7	0	6	0	0	0	0	6
296 § 1–5 k.k.	28	8	17	5	0	4	3	21
46 i 48 ustawy o sporcie	0	0	0	0	0	1	0	0
Ogółem	1068	366	760	142	64	77	111	860

Źródło: Dane Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej.

Podobnie jak w 2020 r. w 2021 r. sądy I oraz II instancji wydały największą liczbę wyroków skazujących w zakresie przestępstwa korupcji z art. 229§1–5 k.k. Odpowiednio 557 skazań w I instancji oraz 231 prawomocnych skazań w II instancji. Z kolei największą liczbę uniewinnień odnotowano w ramach przestępstwa korupcji czynnej (art. 228 k.k.). W 2021 r. nie odnotowano żadnych rozstrzygnięć sądowych w zakresie ustawy o sporcie.

3. Próba podsumowania

Korupcja jako zjawisko o charakterze powszechnym stanowi wyjątkowo poważne zagrożenie dla funkcjonowania porządku prawnego. Prowadzi ona do naruszenia powszechnie obowiązujących w demokratycznym państwie prawa systemu reguł prawnych oraz wykorzystuje władzę publiczną do celów prywatnych. Dodatkowo, korupcja nie jest wyłącznie penalizowana w ustawach karnych, lecz przybiera także postacie, które postrzegane mogą być jako naruszenie zasad etyki, kultury czy moralności[12]. Dlatego należy podejmować działania o charakterze długofalowym, mające na celu ograniczenie tego jakże niepożądanego zjawiska. Zdawać sobie należy sprawę, iż całkowite wyeliminowanie korupcji z życia społecznego jest niemożliwe, jednakże poprzez stałe podnoszenie świadomości społecznej w tym względzie z całą pewnością może dojść do znacznego jej ograniczenia. Dlatego tak ważne jest systematyczne prowadzenie działalności o charakterze edukacyjnym, jak również współpraca pomiędzy organami państwa. Ważnym elementem jest przejrzystość

[12] Z. B i e l e c k i, Korupcja w świetle badań – wybrane aspekty, Policja 2005, nr 1, s. 67.

działania, która chroni przed nielegalnymi praktykami korupcyjnymi. Szczególną rolę w ochronie antykorupcyjnej pełnią organy ścigania, a w szczególności Prokuratura, której głównym zadaniem jest ściganie przestępstw oraz stanie na straży praworządności. Z działań o charakterze korupcyjnym korzystają w głównej mierze członkowie zorganizowanych grup przestępczych, którzy dążą do zwiększenia swoich nielegalnie uzyskanych zysków, kosztem wykorzystywania całego systemu powiązań korupcyjnych mających im zapewnić tzw. bufor ochronny przed nielegalnie podejmowaną aktywnością przestępczą.

Korupcja, jako problem globalny z całą pewnością może zostać marginalizowany poprzez podjęcie między innymi takich działań jak:

- poprawa systemu nadzoru i kontroli w zakresie przestrzegania przepisów antykorupcyjnych;
- wprowadzenie nowych uregulowań prawnych w zakresie przeciwdziałania praktykom korupcyjnym w tym między innymi tzw. ustawy o sygnalistach;
- ujednolicenie kwestii dotyczących oświadczeń majątkowych składanych przez osoby zobowiązane, w tym urzędników państwowych;
- rozważenie wprowadzenia tzw. testu integralności;
- wzmocnienie systemu przejrzystości w działalności instytucji państwowych, samorządu terytorialnego oraz gospodarki;
- wdrażanie oraz rzetelna realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji;
- współpraca na szczeblu międzynarodowym w zakresie przeciwdziałania zjawiskom korupcji, w szczególności pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
- koordynacja działań antykorupcyjnych na szczeblu zarówno centralnym jak też lokalnym;
- współpraca organów państwowych z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się kwestiami diagnozowania przyczyn oraz sektorów najbardziej narażonych na działania korupcyjne;
- poszukiwanie nowych metod pracy operacyjnej mogącej w sposób skuteczny ograniczyć przestępczość korupcyjną;
- skuteczne wykorzystanie aktualnych prawnych, w tym między innymi korzystanie z tzw. klauzul niekaralności (art. 229 § 6 k.k., 296a § 5 k.k., 230a § 3 k.k., 250a § 4 k.k.), czy też instytucji konfiskaty rozszerzonej, oraz instytucji świadka koronnego w znaczeniu karnomaterialnym oraz procesowym;
- stałe diagnozowanie obszarów zagrożonych przestępczością o charakterze korupcyjnym, w tym ocena ryzyka;

– podnoszenie świadomości urzędników w zakresie występujących zagrożeń korupcyjnych;
– korzystanie z jak najszerszych programów edukacyjnych.

Bibliografia

1. Anti-Corruption Policies; Eligibility and Debarment Practices at the World Bank and Regional Developments Banks, International Lawyer 2010, Vol. 44, No 2.
2. Bielecki Z., Korupcja w świetle badań – wybrane aspekty, Policja 2005, nr 1.
3. Bil J., Korupcja jako instrument uprawiania polityki, Przegląd antykorupcyjny 1A(4), Warszawa 2013.
4. Borusowski J., Społeczno-kulturowe uwarunkowania korupcji, Tychy 2009.
5. Dobrowolski Z., Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania, Sulechów 2005.
6. Dobrowolski Z., Korupcja w życiu publicznym: międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji w Polsce, Zielona Góra 2001.
7. Gruszczyńska B., Marczewski M., Siemaszko A., Ostaszewski P., Włodarczyk-Madejska J., Klimczak J. (red.), Atlas przestępczości w Polsce. Warszawa 2021.
8. Hołyst B., Korupcja jako plaga społeczna XXI w., (w:) Przegląd antykorupcyjny, nr 1 (1), Warszawa 2011.
9. Klavan A., Korupcja, Warszawa 1999.
10. Kobylińska A., Folta M., Sygnaliści – ludzie którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce, Instytut Spraw Publicznych 2015.
11. Kopaliński W., Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1989.
12. Nowak C., Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Raport, (w:) Program przeciw korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004.
13. Pope J., Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, Transparency International Source Book, 2000.
14. Szulik A., Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego, (w:) Kosiński J., Kraka K., Koman A. (red.), Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia cz. 1, Warszawa 2012.

15. Wojnowski J. (red.), Wielka encyklopedia PWN, t. 16, Warszawa 2003.

Akty prawne

1. Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji z dnia 31 października 2003 r. Dz. U. z 2007 r., Nr 84, poz. 563.
2. Cywilnoprawna Konwencja o korupcji z dnia 4 listopada 1999 r., Dz. U. z 2004 r., Nr 244, poz. 2443.
3. Prawnokarna Konwencja o korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r., Dz. U. z 2005 r., Nr 29, poz. 249; Protokół sporządzony na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 27 września 1996 r., Dz. U. UE. C. Nr 313, poz. 2.
4. Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r., ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).
5. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.

Intermedia

1. http//:Home – Transparency.org
2. http//:cba.gov.pl
3. http//:policja.gov.pl
4. http//:www.cbos.bip–e.pl
5. http//:prokuratura.gov.pl

Fighting Corruption Crime in Poland. Selected legal aspects with special reference to the role of the Public Prosecutor's Office

Abstract

This article aims to signal issues concerning the fight against corruption in our country. Particular attention has been paid to the role and tasks of the Public Prosecutor's Office in this regard and, in particular, to the role of the Department for Organised Crime and Corruption and its local divisions following the 2016 reform of the Public Prosecutor's Office. Particular attention has been paid to statistical results on corruption crime

that have not been published so far and to issues related to the duration of such investigations.

Key words

Corruption, organised crime, crime fighting, Central Anti-Corruption Bureau, Public Prosecutor's Office.

Paweł Opitek[1]

Kwalifikacja prawna i opis czynów zabronionych dotyczących przestępczości teleinformatycznej (zagadnienia wybrane)

Streszczenie

W artykule przedstawione zostały wybrane zagadnienia dotyczące przestępstw teleinformatycznych, a więc czynów karalnych dokonywanych przy wykorzystaniu systemów informatycznych i teleinformatycznych. Na wstępie omówiono zakres przeprowadzonych badań, które stały się podstawą do sformułowania określonych tez i wniosków. Pierwsze dwa rozdziały dotyczą błędów popełnianych przez organy procesowe w opisie przestępstwa i jego kwalifikacji prawnej. W kolejnej części artykułu wytyczono granicę pomiędzy znamionami art. 267 § 1 k.k. i art. 267 § 2 k.k. Kulturze języka prawniczego w ferowanych decyzjach procesowych poświęcono piąty rozdział opracowania, a całość zamyka podsumowanie podjętego tematu.

Słowa kluczowe

Przestępstwa teleinformatyczne, cyberprzestępczość, opis czynu, kwalifikacja prawna czynu, wykładnia przepisów prawa, wyrokowanie.

1. Wstęp

Artykuł został przygotowany na podstawie przeprowadzonych przez autora badań dotyczących kwalifikacji prawnej i opisu czynów karalnych zaliczanych do tzw. przestępstw teleinformatycznych. Określenie „przestępstwa teleinformatyczne" nie doczekało się definicji legalnej; i słusznie, gdyż dotyczą one różnego rodzaju nielegalnych działań

[1] Dr Paweł Opitek, prokurator Prokuratury Okręgowej w Krakowie del. do Prokuratury Krajowej, ORCID ID 0000–0002–4015–5774.

ukierunkowane na systemy informatyczne i teleinformatyczne przetwarzające dane, których nie da się „zamknąć" w jeden definiowalny zbiór. Podobnie sprawa ma się z określeniem „cyberprzestępczość": o ile kilkanaście lat temu sensowne wydawały się próby wytyczenia granicy pomiędzy cyberprzestępczością, a zastanymi formami przestępczości, i rzeczywiście powstały na ten temat liczne opracowania i definicje, to dzisiaj próby ich tworzenia mają tylko akademickie znaczenie i nie przekładają się w żaden sposób na praktykę stosowania prawa. Obecnie prawie wszystkie czyny karalne opisane w części szczególnej Kodeksu karnego mogą być popełnione „na odległość" z wykorzystaniem Internetu lub innych urządzeń przetwarzających dane informatyczne. W pierwszej kolejności chodzi jednak o przestępstwa stypizowane w art. 267–269b k.k.[2] oraz art. 278 k.k., 279 k.k. i 287 k.k. i na tych kwalifikacjach prawnych skupia się niniejsza analiza. Inną przesłanką do przyjęcia takiego spektrum badań był fakt, że stosowanie ww. przepisów przez sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy policji nastręcza niejednokrotnie wiele trudności, pojawiają się w tym zakresie błędy lub co najmniej rozbieżności.

Przeprowadzone przez autora badania przebiegały wielotorowo, ale ich najbardziej twórczy element stanowiła dokonana w pierwszej połowie 2022 r. kwerenda prawomocnie zakończonych postępowań karnych z lat 2010–2021 prowadzonych przez sądy okręgu krakowskiego, tj. wydziały karne Sądu Okręgowego w Krakowie, Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórza w Krakowie, Sąd Rejonowy dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie, Sądu Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie oraz Sąd Rejonowy dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie. Autor osobiście zapoznał się w siedzibie sądów z uprzednio wyselekcjonowanymi aktami kilkuset spraw. Druga ścieżka badań dotyczyła przestępczości kryptowalutowej i bazowała na treści decyzji kończących postępowania w tego typu sprawach na etapie dochodzenia lub śledztwa wydanych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. Całość uzupełniła analiza wyroków zamieszczonych w elektronicznych bazach: programie LEX oraz na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych skonfrontowana z poglądami doktryny oraz doświadczeniem i wiedzą autora nabytymi w trakcie wykonywania zawodu prokuratora.

W artykule, mając na względzie jego ograniczone ramy objętościowe, podjęto tylko kilka wybranych zagadnień prawnych związanych z opisem czynu i kwalifikacją prawną przestępstw teleinformatycznych. Komplek-

[2] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138).

sowa analiza podjętego tematu znajdzie się w przygotowywanej przez autora, kilkusetstronicowej monografii umieszczonej w planie wydawniczym Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na rok 2022.

2. Błędy w opisie czynu

Ustawowe znamiona przestępstwa to zespół charakterystycznych, wspólnych, powtarzalnych cech czynu zabronionego właściwych dla pewnego rodzaju zdarzeń prawnych umożliwiających ich typizację[3]. Typizacja oznacza sformułowanie w ustawie karnej abstrakcyjnych opisów ludzkiego postępowania, które uznano za zabronione, gdyż godzą one w powszechnie respektowane dobra prawne. Polega to na podaniu przez ustawodawcę schematów postępowania zabronionego, w obrębie których mieszczą się poszczególne zachowania ludzkie, jeżeli mają odpowiadać warunkom określonych typów przestępstw. W takim ustawowym opisie „przedstawia się" zespół znamion czynu, eksponując te cechy, które najdokładniej oddają istotę tego zachowania. Znamiona te zwykło się określać, jako znamiona przestępstwa i wytyczają one granicę między tym, co karalne, a zachowaniami dozwolonymi[4].

Wynika z tego, że podstawowym zadaniem organu procesowego, tj. prokuratora i sądu, jest ustalenie, czy podejrzany/oskarżony wypełnił swoim zachowaniem znamiona czynu zabronionego. Jeśli tak jest, to znajduje to odzwierciedlenie w opisie wycinka aktywności ludzkiej zamieszczonym w postanowieniu o przedstawieniu zarzutów, akcie oskarżenia i wyroku skazującym. Przepis art. 366 § 1 k.p.k.[5] i art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k. stanowi, że obowiązkiem sądu jest wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a następnie dokładne określenie w wyroku przypisanego oskarżonemu czynu.

Skoro decyzjom procesowym należy nadać konkretną treść odpowiadającą ustalonym okolicznościom faktycznym, to powstaje pytanie: „Na czym polega 'dokładne określenie przypisanego oskarżonemu czynu', o którym mowa w art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k.?". Wskazówkę odnaleźć można w art. 332 § 1 pkt 2 k.p.k., który stanowi, że akt oskar-

[3] A. Pietras, M. Kawecki, Ustawowe znamiona czynów zabronionych w części wojskowej kodeksu karnego w tabelach, Wydawnictwo Difin 2017, s. 47–48.

[4] T. Bojarski, Odmiany podstawowych typów przestępstw w polskim prawie karnym, Warszawa 1982, s. 11.

[5] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1375).

żenia powinien wskazywać czas, miejsce, sposób i okoliczności popełnienia czynu zabronionego oraz skutki, jakie spowodował, a zwłaszcza wysokość powstałej szkody. Jak zauważył Sąd Apelacyjny w Szczecinie, opis czynu przypisanego sprawcy zawiera wszystkie elementy czynu mające znaczenie dla prawidłowej jego kwalifikacji, nie pomijając żadnego aspektu zachowania należącego do ustawowych znamion danego typu przestępstwa. Zwrot „dokładne określenie" należy rozumieć, jako konieczność objęcia opisem elementów istotnych, które mają znaczenie dla indywidualizacji czynu, nie zaś wymóg szczegółowego opisywania każdej z czynności sprawczych czy każdego z zachowań, jakich podjął się sprawca[6]. Wynika z tego, że ów opis powinien odnosić się do wszystkich znamion przestępstwa, ale z drugiej strony nie można popadać w zbytnią kazuistykę i zamieszczać w nim każdej aktywności, która towarzyszyła sprawcy i formalnie rzecz biorąc, przyczyniła się do realizacji znamion. Jak słusznie ujął to Sąd Apelacyjny we Wrocławiu: „Opis czynu może być dokonany na odpowiednim stopniu ogólności, istotne jest jednak to, aby odpowiadał on pełnemu zespołowi znamion przewidzianych w przepisie określającym dany typ czynu zabronionego"[7].

Generalnie rzecz ujmując, stopień konkretności i szczegółowości opisu zależy od kilku czynników: techniki legislacyjnej ujęcia typu przestępstwa w przepisach prawa materialnego, sposobu działania sprawcy w konkretnym kazusie, a także od zgromadzonego materiału dowodowego[8]. W przypadku przestępstw teleinformatycznych, poprzeczka skali trudności związanej z prawidłowym ujęciem znamion zawieszona jest wyżej w porównaniu do innych typów nielegalnych działań z kilku powodów. Najistotniejszy z nich dotyczy technicznych aspektów przetwarzania danych. Za takimi znamionami czasownikowymi czynności sprawczej, jak „niszczenie, uszkadzanie, usuwanie lub zmienianie zapisu istotnej informacji" (art. 268 § 1 k.k.), „przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie" danych informatycznych (art. 268a § 1 k.k.), czy „wpływanie na automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych" (art. 287 § 1 k.k.) – stoją zazwyczaj skomplikowane, wielopoziomowe procesy obli-

[6] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 września 2017 r., sygn. II AKa 192/16, LEX nr 2391897.

[7] Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 11 września 2014 r., sygn. II AKa 242/14, LEX nr 1527320.

[8] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 września 2017 r., sygn. II AKa 192/16, LEX nr 2391897.

czeniowe wykonywane przez programy komputerowe. Zdawałoby się, że transakcja kartą płatniczą jest stosunkowo prosta pod względem technicznym, ale w rzeczywistości powoduje ona zmiany danych informatycznych zapisywanych na serwerach banków, centrów rozliczeniowych, Krajowego Systemu Rozliczeń, a także innych podmiotów, które uczestniczyły w transakcji (np. platform aukcyjnych). W wyniku popełnionego przestępstwa, zmiany danych dokonują się także w pamięci urządzenia bezpośrednio wykorzystanego przez sprawcę, tj. w chipie i pasku magnetycznym karty, terminalu POS lub bankomacie. Trudno, aby w zarzucie dotyczącym wypłaty lub zapłaty skradzioną kartą (art. 279 § 1 k.k.) dokładnie opisywać wszystkie wspomniane procesy, gdyż w rezultacie powstałby wielozdaniowy, niezrozumiały dla uczestników postępowania, tekst stanowiący karykaturę zarzutu.

Inny przykład odnoszący się do problemu stopnia precyzyjności przypisanego oskarżonemu czynu, to transakcja określana mianem „kradzież bitcoinów", tj. przelania jednostek kryptowaluty z portfela pokrzywdzonego na adres przestępcy. Powoduje ona automatyczne przetwarzanie, gromadzenie i przekazywanie danych informatycznych w różnych miejscach systemu Bitcoin. Chodzi o zmianę wartości takich danych w co najmniej dwóch portfelach oraz wprowadzenie ich nowego zapisu w blockchainowym protokole, tj. w ostatnim bloku cyfrowej księgi rozrachunkowej przechowywanej na dziesiątkach tysięcy komputerów (tzw. nodów). Działanie sprawcy może powodować nieuprawnioną modyfikację cyfrowych artefaktów w jeszcze innych miejscach, np. na serwerze giełdy kryptowalutowej, jeśli przechowywała ona klucze prywatne osoby pokrzywdzonej. Wynika z tego, że czynność sprawcza takiej „kradzieży" niesie ze sobą wiele jednostkowych konwersji śladów cyfrowych w różnych punktach cyberprzestrzeni. Ich szczegółowe wymienianie w opisie czynu jest niecelowe, a nawet niemożliwe. Trudno też wymagać od organu procesowego, aby w każdym przypadku perfekcyjnie znał zasady działania nowoczesnych technologii, chociaż powinien dysponować podstawowymi informacjami na temat charakteru „technicznego" rozstrzyganej sprawy. Podsumowując, jeśli sprawca „kradnie" bitcoiny w celu wzbogacenia się kosztem pokrzywdzonego, to opis i kwalifikacja prawna przestępstwa „kradzieży" 0,5 BTC może brzmieć następująco: „*J. K. jest oskarżony o to, że w dniu 1 stycznia 2022 r. w Krakowie działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, bez upoważnienia, wpłynął na automatyczne przetwarzanie i przekazywanie danych informatycznych w ten sposób, że wywołał transakcję przesłania danych informatycznych (tzw. kluczy*

prywatnych) statuujących 0,5 bitcoina z portfela należącego do /…/ do swojego portfela i w ten sposób zmienił zapis w cyfrowej księdze rozrachunkowej Bitcoin oraz portfelu pokrzywdzonego działając na szkodę J. K. /…/ w wysokości /…/ zł, co stanowiło równowartość 0,5 bitcoina w dniu 1 stycznia 2022 r., tj. o przestępstwo z art. 287 § 1 k.k."

Badania aktowe pokazały jednak, że zbyt często takiego rodzaju przestępstwa były opisywane ogólnie, a znamionom czyny z art. 287 § 1 k.k. nie nadano konkretnej treści; oto przykład postanowienia o umorzeniu dochodzenia wydanego w sprawie prowadzonej przez Prokuraturę Rejonową Katowice-Południe w Katowicach: „*w sprawie uzyskania w dniu 27 stycznia 2018 r. przez nieustaloną osobę w celu osiągnięcia korzyści majątkowej nieuprawnionego dostępu do konta użytkownika giełdy kryptowalutowej /…/ a następnie wykonania transakcji zakupu kryptowaluty BitCoin oraz przelewu wychodzącego zgromadzonych na tym koncie środków waluty BitCoin w ilości /…/ o łącznej wartości na dzień przelewu ok. 4000 zł na szkodę /…/, tj. o czyn z art. 287 § 1 kk*"[9]. Chociaż referent sprawy przyjął kwalifikację prawną z art. 287 § 1 k.k., to w opisie czynu brak jakichkolwiek informacji o sposobie manipulowania danymi, co stanowi czynność wykonawczą „oszustwa komputerowego". Nie wiadomo, w jaki sposób nastąpiło automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie danych informatycznych lub zmiana, usunięcie albo wprowadzenie nowego zapis takich danych. Można się tylko domyślać, że takim działaniem było „wykonanie transakcji zakupu kryptowaluty BitCoin oraz przelewu wychodzącego", ale organ procesowy powinien doprecyzować, o jakie znamię czasownikowe, zamieszczone w art. 287 § 1 k.k., chodzi. Na marginesie można dodać, że ów opis zawiera znamiona z art. 267 § 1 lub § 2 k.k. („nieuprawniony dostęp do konta"), ale nie podano żadnego z tych przepisów w kwalifikacji prawnej.

Błędy zdarzają się na etapie wyrokowania, a jako przykład niech posłuży orzeczenie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie w którym zabrakło znamienia „*w okresie od 9 do 25 lipca 2010 r. w W., działając w krótkich odstępach czasu, w celu realizacji z góry powziętego zamiaru, uzyskała dostęp do informacji dla siebie nie przeznaczonej przez przełamanie zabezpieczenia elektronicznego konta pocztowego /…/.pl na szkodę K. P., tj. o czyn z art. 267 § 1 k.k. w zw. z art. 12*

[9] Akta Prokuratury Rejonowej Katowice-Południe w Katowicach o sygn. PR 3 Ds. 778.2018 (zbiory własne autora).

k.k."[10] Klauzula normatywna „bez uprawnienia" stanowi niezbędny komponent znamion przestępstwa tzw. hakingu i oddaje pełną dozę bezprawności i karygodności czynu. Zachowanie podejmowane bez upoważnienia, to czynność dokonana bez wiedzy i świadomości podmiotu dysponującego informacją, a nawet wbrew jego woli. W tym kształcie wyrok sądu mokotowskiego nie zawiera wszystkich znamion czynu zabronionego, a więc jego literalnie brzmienie nie wskazuje, aby dana osoba popełniła przestępstwo.

Zdarzały się sytuacje, że zwrot „bez uprawnienia" sądy zastępowały takimi określeniami, jak: „nie będąc osobą uprawnioną" oraz „nie będąc do tego uprawnionym"; oto przykład: „*w okresie od sierpnia 2012 r. do 20 sierpnia 2013 r. w O., w wykonaniu z góry powziętego zamiaru, w krótkich odstępach czasu, nie będąc osobą uprawnioną ominął elektroniczne zabezpieczenie poczty e-mail /…/ uzyskał i ujawnił informacje dla niego nieprzeznaczoną w postaci treści prywatnej korespondencji elektronicznej A. Z. oraz zmienił hasło dostępu do poczty elektronicznej uniemożliwiając A. Z. gromadzenie i przekazywanie danych w niej zawartych, tj. o czyn z art. 267 § 1 i 4 k.k. w zb. z art. 268a § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 k.k.*"[11]

Sąd Apelacyjny w Katowicach zajął stanowisko, że w opisie czynu dopuszczalne jest zarówno wierne przytoczenie słów ustawodawcy, jak i takie zwerbalizowane przedstawienie działania oskarżonego, które w sposób nie pozostawiający wątpliwości odpowiada treści poszczególnych znamion przypisanego mu przestępstwa, albo w drodze nieodpartego logicznego wnioskowania świadczy o wyczerpaniu konkretnego elementu składającego się na ustawowy obraz określonego czynu zabronionego[12]. Chociaż posłużenie się sformułowaniami równoważnymi językowo samo w sobie nie stanowi błędu, to zdaniem autora najlepsze standardy konstruowania opisu czynu przemawiają za tym, aby stosować w nim ściśle ustawowe brzmienie znamion dodając do nich, gdy jest to konieczne, treść właściwą dla sposobu działania sprawcy w procedowanej sprawie (konkretyzacja znamienia). Sprzyja to unifikacji języka prawniczego poprzez posługiwanie się takimi samymi zwrotami przy opisywaniu przestępstw o identycznej kwalifikacji

[10] Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie VIII Wydział karny z dnia 6 czerwca 2016 r., sygn. VIII K 654/11, LEX nr 2096681.

[11] Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. VII Ka 1181/14, LEX nr 1835967.

[12] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. II AKa 397/13, LEX nr 1428051.

prawnej. Nie znajduje przy tym żadnego logicznego wytłumaczenia, ani praktycznej przesłanki, dlaczego sformułowanie „bez uprawnienia" zastępować zwrotem „nie będąc osobą uprawnioną" – ani nie brzmi on lepiej, od swojego ustawowego odpowiednika, ani jego zastosowanie nie ułatwia konstruowania decyzji procesowej.

Inny przykład braku obligatoryjnego elementu opisywanego czynu stanowi wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze o treści: „*dnia 12 maja 2020 r. przy użyciu zbliżeniowo karty płatniczej /…/ Bank dotyczącej prowadzonego rachunku bankowego o numerze /…/, wpłynął na automatyczne przetwarzanie danych informatycznych dokonując płatności za artykuły w sklepie w kwocie 29,62 zł, czym działał na szkodę /…/ Bank, tj. o przest. z art. 279 § 1 k.k. i art. 287 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.*"[13] Nie zamieszczono w nim znamion charakteryzujących kradzież z włamaniem, chociaż przepis art. 279 § 1 k.k. znajduje się w kwalifikacji prawnej. W opisie czynu zabrakło ponadto wskazania, czy sprawca działała w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub wyrządzenia innej osobie szkody, o czym stanowi art. 287 § 1 k.k. Inna sprawa, że ten ostatni przepis w ogóle nie powinien znaleźć zastosowania na zasadzie zbiegu pomijalnego z art. 279 § 1 k.k. W przypadku nieuprawnionych transakcji kartowych zamiarem kierunkowym sprawcy jest wejście w posiadanie mienia, zamiar ten znajduje odzwierciedlenie w jego świadomości, a ponadto kradzież z włamaniem charakteryzuje się o wiele większym stopniem społecznej szkodliwości, aniżeli sama manipulacja danymi. Stanowisko takie nie jest obce orzecznictwu i wiele wyroków w kwalifikacji prawnej omawianego rodzaju przestępczości uwzględnia tylko art. 279 § 1 k.k., np. „*w dniu 8 kwietnia 2017 r. przy ul. /…/ w G. za pomocą skradzionej karty bankomatowej z indywidualnym kodem /…/ dokonał kradzieży z włamaniem do bankomatu, skąd dokonał wypłaty pieniędzy w kwocie 1000 zł czym działał na szkodę A. W. tj. o czyn z art. 279 § 1 k.k.*"[14]

Przełamanie zabezpieczenia i zabór rzeczy, gdy czynności te są zbieżne czasowo, stanowi jeden czyn w rozumieniu prawa karnego. W przytoczonym poniżej wyroku Sąd Rejonowy dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie naruszył prawo materialne, tj. art. 279 § 1 k.k., kwalifikując dwa zachowania, jako wypełniające znamiona art. 267 § 1 k.k. i art. 278 § 1 k.k. podczas, gdy otwarcie paczkomatu za pomocą kodu sta-

[13] Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze II Wydział Karny z dnia 28 września 2020 r., sygn. II K 739/20, LEX nr 3102107.

[14] Wyrok Sąd Rejonowy w Goleniowie z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. II K 424/17, LEX nr 2730262.

nowiło „włamanie", a dokonany po nim zabór rzeczy idealnie wpisywał się w treść art. 279 § 1 k.k.: „*w dniu 23 grudnia 2015 roku w Krakowie, na os. Piastów 60a, dokonał zaboru w celu przywłaszczenia przesyłki o numerze /…/ o wartości 531 złotych zawierającej zegarek marki Casio z paczkomatu o oznaczeniu /…/, należącego do przedsiębiorstwa InPost S.A., posługując się kodem do skrzynki w tym paczkomacie, który to kod uzyskał wykorzystując swoje stanowisko służbowe w firmie InPost, co pozwoliło rozliczyć fikcyjną opłatę za tą przesyłkę w systemie informatycznym tej spółki, czym działała na szkodę InPost S.A., tj. o przestępstwo z art. 278 § 1 k.k. i art. 267 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.*"[15] Wyrok wydany w niniejszej sprawie, zakładając, że sprawca nie był w ogóle uprawniony do otwarcia skrzynki, powinien brzmieć: „*w dniu 23 grudnia 2015 roku w Krakowie, na os. Piastów 60a, dokonał kradzieży z włamaniem do paczkomatu oznaczonego numerem /…/ firmy InPost S.A. przełamując elektroniczne zabezpieczenie schowka za pomocą wcześniej uzyskanego kodu dostępu i zabrał w celu przywłaszczenia zegarek marki Casio działając na szkodę InPost S.A. w wysokości 531 zł, tj. o przestępstwo z art. 279 § 1 k.k.*" Jeśli natomiast sprawca uzyskał kod do paczkomatu „wykorzystując swoje stanowisko służbowe", tj. do jego obowiązków należała obsługa tej skrzynki, to doszło do przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 k.k.): mężczyzna poczyniła bowiem podstępne zabiegi (rozliczenie fikcyjnej opłaty w systemie informatycznym Spółki) po to, aby wprowadzić pracodawcę w błąd, co do osoby odbierającej przesyłkę z zegarkiem i w ten sposób uzyskał korzyść majątkową w postaci tego zegarka.

3. Błędy w kwalifikacji prawnej czynu

Pod pojęciem „kwalifikacja prawna" należy rozumieć zaliczenie czynu do określonej kategorii przestępstwa, po uprzednim ustaleniu stanu faktycznego oraz dokonaniu jego oceny pod kątem zgodności okoliczności faktycznych sprawy ze znamionami ustawowymi[16]. Chodzi więc o subsumcję, której w trakcie postępowania karnego dokonuje organ procesowy. Stanowi ona przedostatni etap stosowania prawa i służy wydaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w stosunku do okre-

[15] Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie Wydział II Karny, sygn. II K 228/17/N (zbiory własne autora).

[16] P. K. Sowiński, Znaczenie wskazania kwalifikacji prawnej czynu oraz jej zmiany w toku postępowania karnego dla realizacji przez oskarżonego prawa do obrony, Roczniki Nauk Prawnych 2018, Tom XXVIII, nr 3, s. 113.

ślonego z imienia i nazwiska oskarżonego, będącego stroną postępowania karnego. Poprzedza ten etap faza interpretacyjna, wymagająca zrozumienia przepisu i wyjaśnienia treści użytych w nim pojęć oraz wyprowadzenia z tego przepisu właściwej normy[17]. Dalsze rozważania należy poprzedzić uwagą, że dokonane w artykule rozgraniczenie, w postaci dwóch rozdziałów, pomiędzy zagadnieniami: nieprawidłowy opis znamion i błędna kwalifikacja prawna czynu - ma nieco sztuczny charakter, ponieważ w większości przypadków owe błędy zachodzą na siebie, jeden wynika z drugiego i wzajemnie oddziałują na ostateczny kształt całego wyroku. Niemniej, dla uporządkowania omawianych kwestii, zdecydowano się na wspomniany podział redakcyjny.

Ustalenie, że kwalifikacja prawna czynu jest nieprawidłowa może odnosić się do różnych sytuacji. Jedną z nich stanowi kazus, gdy podano przepis w ogóle nie znany ustawie. Dotyczyło to wyroku Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórza w Krakowie o treści: *„działając w krótkich odstępach czasu w ramach z góry powziętego zamiaru po uprzednim pozyskaniu w nieustalonym dniu, nie później niż 25 października 2012 r. w Krakowie hasła dostępu do internetowo konta bankowego K. B. uzyskała po jego wykorzystaniu w dniu 25 października 2012 r. bez uprawnienia dostęp do wyżej wymienionego konta bankowego, zawierającego informacje dla niej nie przeznaczone, tj. o przest. z art. 269b § 1 k.k. i art. 267 § 1 i 2 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 k.k.”*[18] Prokurator podał błędną kwalifikację prawną czynu, tj. art. 267 § 1 i 2 k.k. – chodzi bowiem o dwa różne typy przestępstw, które alternatywnie wykluczają się. Skoro ustalono, że sprawca uzyskał dostęp do informacji, a nie danych informatycznych, to przyjąć należało § 1 wspomnianego artykułu. Data czynu, to rok 2012; według obecnie obowiązujących przepisów, po rozszerzeniu w 2017 r. słowniczkowej definicji „rzecz ruchoma”, takie zachowanie wypełniłoby znamiona przestępstwa kradzieży z włamaniem.

W przypadku nieuprawnionych transakcji kartowych pojawia się problem, jak kwalifikować zabór karty, jeśli poprzedza on wypłatę gotówki z bankomatu czy kupno towaru. W treści poniżej zacytowanego wyroku Sąd Rejonowy w Radomsku uznał, że wejście w bezprawne posiadanie karty, a następnie uzyskanie przy jej wykorzystaniu środków finansowych wypełnia znamiona dwóch przestępstw: art. 278 § 1 k.k. i art. 278 § 5 k.k.

---

[17] T. Chauvin, T. Stanecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2009, s. 203.

[18] Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórza w Krakowie II Wydział Karny, sygn. II K 1085/13/P (zbiory własne autora).

w zw. z art. 279 § 1 k.k.: „*w okresie czasu od dnia 31 sierpnia 2009 r. do dnia 4 grudnia 2009 r. w R., działając w wykonaniu z góry powziętego zamiaru dokonania włamania do konta bankowego pokrzywdzonego E. M. i kradzieży z niego pieniędzy, w krótkich odstępach czasu, a więc w warunkach przestępstwa ciągłego wykorzystując posiadaną kartę płatniczą Maestro należącą do E. M., do której /…/ uzyskała po wcześniejszym sporządzeniu wniosku o jego przesłanie do Banku /…/ S.A. w R., bez zgody i wiedzy właściciela karty, po uprzednim złamaniu zabezpieczenia kodem /…/ tej karty wypłaciła przy jej użyciu z bankomatów na terenie R. pieniądze w łącznej kwocie 23.500 zł na szkodę E. M.; tj. o przestępstwo z art. 278 § 1 k.k. i art. 278 § 5 k.k. w zw. z art. 279 § 1 k.k. w zw. z art. 12 k.k.*”[19] Tymczasem kradzież karty stanowi zazwyczaj „preludium” do dokonania przestępstwa głównego, tj. nieuprawnionej transakcji płatniczej. Dlatego, na zasadzie instytucji czynu współukaranego, Sąd powinien pominąć art. 278 § 5 k.k. w treści wyroku tak samo, jak nie karze się w formie wykroczenia za zabór karty magnetycznej, którą sprawca otwiera następnie drzwi do pokojowego hotelu.

W badanych sprawach niektóre postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia zawierały nieprawidłowe kwalifikacje prawne czynu polegającego na „kradzieży” jednostki kryptowaluty; oto przykład: „*w sprawie przełamania w dniu 3 stycznia 2018 r., w nieustalonym miejscu, elektronicznych zabezpieczeń konta prowadzonego w serwisie /…/ przez spółkę /…/ z siedzibą w Katowicach na rzecz T. W., a następnie zmiany zapisu danych informatycznych na tym koncie poprzez zlecenie operacji na kryptowalutach, w wyniku czego doszło do zaboru w celu przywłaszczenia 14,76 jednostki kryptowaluty BitCoin (BTC) na szkodę T. W. o wartości około 793 000 zł, co stanowi mienie znacznej wartości, tj. o przestępstwo z art. 279 § 1 k.k. i art. 287 § 1 k.k. w zw. z art. 294 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.*”[20] Bitcoin, podobnie jak inne kryptowaluty, nie jest „rzeczą ruchomą”. Definicja karnoprawna rzeczy jest zasadniczo zbieżna z jej rozumieniem na podstawie art. 45 k.c.[21] Zgodnie z art. 115 § 9 k.k. „Rzeczą ruchomą lub przedmiotem jest także polski albo obcy pieniądz lub inny środek płatniczy, środek pieniężny zapisany na rachunku oraz dokument uprawniający do otrzymania sumy pieniężnej albo zawierający obo-

[19] Wyrok Sądu Rejonowego w Radomsku VI Wydział Karny z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. VI K 288/16, LEX nr 2342576.

[20] Akta Prokuratury Okręgowej w Krośnie o sygn. PO I Ds. 3.2018 (zbiory własne autora).

[21] A. Błachnio, *Res extra commercium* jako przedmiot czynności wykonawczej przestępstwa przeciwko mieniu, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2017, nr 2, s. 15.

wiązek wypłaty kapitału, odsetek, udziału w zyskach, albo stwierdzenie uczestnictwa w spółce". Bitcoina, rozumianego jako jednostka rozliczeniowa zapisana w blockchainie, nie sposób podnieść, przesunąć, czy organoleptycznie zmierzyć. Nie posiada on żadnych cech „rzeczy" oraz statusu pieniądza, środka płatniczego albo dokumentu, o którym mowa w art. 115 § 9 k.k. Nie może zatem stanowić przedmiotu czynności wykonawczej opisanego w art. 278 § 1 k.k. lub art. 279 § 1 k.k.

4. Granica pomiędzy art. 267 § 1 k.k. i art. 267 § 2 k.k.

Analiza orzeczeń sądowych pokazuje, że nieuprawniony dostęp do archiwalnych zapisów rozmów, komentarzy, zdjęć, filmów lub podobnych treści umieszczonych na zabezpieczonym (zazwyczaj loginem i hasłem) koncie internetowym kwalifikowany jest w różny sposób, tj. z art. 267 § 1 k.k. lub art. 267 § 2 k.k. albo z art. 267 § 1 i 2 k.k. Jeśli chodzi o ostatni przypadek, to od razu należy go wykluczyć. W jednej ze spraw prokurator oskarżył sprawcę o to, że: „*działając w krótkich odstępach czasu w ramach z góry powziętego zamiaru po uprzednim pozyskaniu w nieustalonym dniu, nie później niż 25 października 2012 r. w Krakowie hasła dostępu do internetowego konta bankowego K. B. uzyskała po jego wykorzystaniu w dniu 25 października 2012 r. bez uprawnienia dostęp do wyżej wymienionego konta bankowego, zawierającego informacje dla niej nie przeznaczone, tj. o przest. z art. 269b § 1 k.k. i art. 267 § 1 i 2 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 k.k.*"[22] Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórza w Krakowie, który oceniał tak skonstruowany zarzut, słusznie stwierdził, że oskarżyciel publiczny podał błędną kwalifikację prawną czynu, tj. art. 267 § 1 i 2 k.k. – chodzi bowiem o dwa różne typy przestępstw, które alternatywnie wykluczają się. Skoro ustalono, że sprawca uzyskał dostęp do informacji, a nie danych informatycznych, to przyjąć należało § 1 wspomnianego artykułu.

Z kolei w sprawie rozpoznawanej przez Sąd Rejonowy w Nowym Sączu[23], a następnie Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, mężczyzna został uznany za winnego tego, że: „*w okresie od 28 maja 2010 r. do września 2011 r. w nieustalonym miejscu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej wykorzystując posiadany login i hasło bez zgody A. A. uzyskał*

[22] Akta Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórza w Krakowie II Wydział Karny, sygn. II K 1085/13/P (zbiory własne autora).

[23] Wyrok Sądu Rejonowego w Nowym Sączu II Wydział Karny z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. II 1 K 322/13 (zbiory własne autora).

dostęp do konta pokrzywdzonego /…/ na platformie U., tj. o przestępstwo z art. 267 § 2 k.k."[24] Sądy uznały, że dostęp do „konta pokrzywdzonego (…) na platformie U.", gdzie znajdowała się m.in. korespondencja i informacje handlowe, wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 267 § 2 k.k. Zbieżne stanowisko zajął Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu[25]: dwaj sprawcy zostali oskarżeni o to, że posługując się łączem internetowym bez uprawnienia uzyskali dostęp do konta o nazwie (…) w systemie informatycznym firmy. Konto zawierało informacje m.in. o rodzaju produktów, którymi handlowała Spółka. W wyroku zostali oni skazania za popełnienie przestępstwa z § 2 art. 267 k.k.

Druga grupa przypadków dotyczy sytuacji, kiedy sądy podobne stany faktyczne, jak wyżej opisane, kwalifikują z § 1 omawianego przepisu. Uczynił tak Sąd Rejonowy w Giżycku uznając oskarżonego za winnego tego, że: „*w bliżej nie ustalonym czasie w okresie od 11 listopada 2009 r. do dnia 16 sierpnia 2012 r. w miejscowości R. gmina M. w krótkich odstępach czasu w wykonaniu z góry powziętym zamiarem, bez uprawnienia uzyskał dostęp do informacji dla niego nie przeznaczonej w postaci prywatnej korespondencji A. A. znajdującej się na jej internetowej skrzynce pocztowej /…/, przełamując jej informatyczne zabezpieczenie w postaci hasła przeglądając ww. skrzynkę pocztową, ujawniając uzyskane w ten sposób informacje poprzez przesłanie ich na konta internetowe: /…/ tj. o czyn z art. 267 § 1 k.k. w zb. z art. 267 § 4 k.k. w zw. z art. 12 k.k.*"[26] W sprawie ustalono, że sprawca, korzystając z nieustalonego oprogramowania szpiegowskiego, rozszyfrował hasło do skrzynki mailowej swojej żony i przełamując zabezpieczenie uzyskał dostęp do treści znajdującej się w poczcie. Następnie skopiował korespondencję i rozesłał ją do innych osób.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: „Która w rozpatrywanych przypadkach kwalifikacja prawna czynu jest prawidłowa: § 1 czy § 2 art. 267 k.k.?", należy rozpocząć od stwierdzenia, że jeśli ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie odrębnych typów czynów zabronionych, to muszą one regulować różniące się od siebie kategorie zachowań[27]. Zdaniem W. Wróbla działanie opisane w art. 267 § 2 k.k. może realizować

[24] Wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. II Ka 188/14, LEX nr 1859693.

[25] Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu II Wydział karny z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. II K 87/12, LEX nr 1903395.

[26] Wyrok Sądu Rejonowego w Giżycku II Wydział karny z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. II K 84/14, LEX nr 2070430.

[27] Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2017 r., sygn. II KK 162/17, LEX nr 2397594.

znamiona przestępstwa, „o ile informacja, do której uzyskuje się dostęp, ma postać danych informatycznych (komputerowych), co do których sprawca nie jest uprawniony”[28]. Stwierdzenie takie nie rozwiązuje problemu, ponieważ każda informacja przetwarzana przez system komputerowy ma postać danych informatycznych, a dopiero po zastosowaniu odpowiednich algorytmów zyskują one dla człowieka sens w postaci obrazu, czy dźwięku. Jeśli w sposób bezprawny przełamie się zabezpieczenie konta internetowego, to uzyskuje się równocześnie dostęp do informacji zapisanych na tym koncie, ale także metadanych „budujących” te informacje w języku programistycznym. Każda informacja przetwarzana przez system informatyczny ma zatem postać „danych informatycznych” i informacji *sensu stricto* – zależy, od której strony będzie się ją analizować: czy od strony kodu źródłowego (dane) albo patrząc na monitor na którym wyświetlają się komunikaty (informacja).

Odszyfrowując zamiar ustawodawcy, który wprowadził komentowane przepisy, warto sięgnąć do treści uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej karalność za przestępstwo z art. 267 § 2 k.k.; napisano w nim, że przepis ten „penalizuje czyn skutkujący uzyskaniem, bez uprawnienia, dostępu do systemu informatycznego lub jego części, nawet bez złamania jakiegokolwiek zabezpieczenia zainstalowanego w komputerze użytkownika lub zabezpieczenia systemowego. Czyn taki może polegać np. na wprowadzeniu do systemu informatycznego oprogramowania, które umożliwia sprawcy przejęcie zdalnej kontroli nad komputerem w celu wykonania z jego wykorzystaniem zmasowanych ataków na określone strony internetowe. Sprawca w takim przypadku nie działa w celu uzyskania informacji znajdującej się w zasobach przejętego systemu lub dostępu do niej, lecz w celu przejęcia kontroli nad systemem jako narzędziem do bezprawnego wykorzystywania”[29]. Po lekturze uzasadnienia sprawa niby wydaje się prosta: chodzi o przestępstwa, gdy sprawca uzyskuje dostęp tylko do systemu operacyjnego komputera po to, aby zainstalować w nim złośliwe oprogramowanie i wykorzystać moc obliczeniową maszyny do własnych celów. To typowe działanie dla takich przestępstw, jak np. budowa *bootnet*’u lub *cryptojacking* (nielegalne „kopanie” kryptowalut). Jednak uzyskując dostęp do „czystych” danych, uzyskuje się także dostęp do

[28] W. Wróbel, Art. 267. Znamiona określające typ czynu zabronionego, (w:) W. Wróbel (red.), A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. art. 212–277d, opublikowano: LEX, teza 15.

[29] Uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej karalność za przest. z art. 267 § 2 k.k., druk sejmowy nr 458 Sejmu VI kadencji (zbiory własne autora).

informacji zgromadzonych na komputerze i zazwyczaj trzeba ominąć w tym celu „jakieś" zabezpieczenie. Nie wydaje się także, aby o realizacji któregoś ze znamion mógł decydować tylko zamiar sprawcy, tzn. czy chciał on uzyskać dostęp do informacji (§ 1), czy danych (§ 2), chociaż *de facto* uzyskał dostęp do obu z nich. Słusznie zatem twierdzi P. Siemkowicz, że komplementarność przepisu art. 267 § 2 k.k. w odniesieniu do § 1 art. 267 k.k. ogranicza praktycznie zakres jego stosowania do takich sytuacji, gdy uzyskanie nieuprawnionego dostępu do systemu komputerowego nie wiąże się równocześnie z uzyskaniem dostępu do zawartych w tym systemie informacji[30]. Problem w tym, że jeśli nawet teoretycznie sytuacje takie mogą mieć miejsce, to trudno wyobrazić je sobie w praktyce.

Analiza treści art. 267 § 2 k.k. i orzecznictwa z jego zastosowaniem pokazuje, że wprowadza on dużo „zamieszania", jego znamiona są niejasne, szczególnie w kontekście funkcjonowania § 1, a organy procesowe nierzadko błędnie stosują omawianą regulację. Stało się tak w sprawie Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórza w Krakowie, która dotyczyła jednego z dwóch współsprawców przestępstwa; Sąd uznał oskarżoną za winną tego, że: „*w dniu 25 października 2012 r. w Krakowie, wykorzystując bez zgody pokrzywdzonej K. B. hasło i login, uzyskała bez uprawnienia dostęp do jej panelu klienta systemu bankowości internetowej BRE Bank S.A. w część służącej do obsługi rachunku bankowego nr /…/ co stanowi występek z art. 267 § 2 k.k.*"[31] Z poczynionych przez Sąd ustaleń faktycznych jasno wynika, że czyn oskarżonej powinien zostać zakwalifikowany z § 1, a nie § 2 art. 267 k.k., gdyż uzyskała ona dostęp do informacji, a nie danych. Ustalono przecież, że „panel klienta systemu bankowości internetowej BE Bank S.A., służący do obsługi rachunku bankowego nr (…) stanowi część systemu informatycznego, zawierającego szereg istotnych informacji o rachunku bankowym nr (…), takich jak dane posiadacza, saldo czy szczegółowa historia operacji".

Przywołując ponownie P. Siemkowicza, to zachowanie opisane w art. 267 § 2 k.k. ma bardzo ogólny charakter, co *de facto* oznacza, że krymi-

[30] P. Siemkowicz, Przestępstwa skierowane przeciwko poufności, integralności i dostępności danych oraz systemów komputerowych w polskim kodeksie karnym – z uwzględnieniem aktualnych zmian nowelizacyjnych, CBKE e-Biuletyn, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34363/PDF/Przestepstwa_skierowane.pdf, s. 4, data odczytu: 18 sierpnia 2022 r.

[31] Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórza w Krakowie II Wydział Karny, sygn. II K 1085/13/P (zbiory własne autora).

nalizuje on wszelkie możliwe przypadki uzyskania nieuprawnionego (nieautoryzowanego) dostępu do systemu informatycznego przy użyciu jakiejkolwiek metody, a także bez względu na to, czy system ten posiada jakieś zabezpieczenia, czy też zabezpieczeń takich wcale nie posiada. Sytuacja ta stwarza niebezpieczeństwo niedookreśloności omawianego przepisu, a tym samym zbyt dużej swobody jego interpretacji przez organy ścigania oraz organy procesowe[32]. W tym kontekście warto odnieść się do nakazu respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji, stanowiącej element funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasady te obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny[33]. Wynika z tego, że treść art. 267 § 2 k.k. wymaga ponownej, pogłębionej refleksji legislatora, co do poprawności zarówno jego znamion, jak i kontekstu systemowego funkcjonowania w świetle § 1.

5. Kultura języka prawniczego

Innym elementem badanych spraw karnych było posługiwanie się przez organy procesowe językiem prawniczym w ferowanych decyzjach, czyli językiem judykatury i doktryny. Jak słusznie stwierdził W. Jakimowicz: „Terminologiczno-pojęciowa precyzja odgrywa szczególną rolę w języku prawnym, stawiając podobne wymagania językowi prawniczemu. Należy dążyć do synergii terminologiczno-pojęciowej między językiem prawnym i prawniczym”[34]. W. Grzeszczyk dodaje, że wyrokowanie powinno stanowić przykład wysokiej kultury prawnej[35], a więc kluczowe decyzje postępowania karnego wydawane przez sędziego, czy prokuratora muszą cechować się poprawnością i stosownością językową oraz etyką i estetyką wypowiedzi[36]. Dotyczy to

[32] P. Siemkowicz, Przestępstwa skierowane przeciwko poufności…, *op. cit*., s. 4.

[33] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 2.

[34] W. Jakimowicz, Aktualność pojęć prawa administracyjnego, WKP 2021, źródło: LEX.

[35] W. Grzeszczyk, Uzasadnienie wyroku sądu odwoławczego, Prokuratura i Prawo 2008, nr 6, s. 43.

[36] Nieprzypadkowo w programie nauczania dla studentów prawa jednego z uniwersytetów wyznaczono, jako cel dydaktyczny, nabycie przez nich następujących kompetencji: „zna status zasad ortograficznych i interpunkcyjnych oraz akty prawne odnoszące się do języka; zna rodzaje błędów językowych oraz norm poprawnościowych; wie, z jakich źródeł skorzystać w wypadku wątpliwości poprawnościowych”, https://usosweb.umk.pl/

szczególnie tak doniosłego wydarzenia, jak wydanie wyroku w którym decyduje się o losie oskarżonego, a pośrednio wpływa także na sytuację życiową innych osób: pokrzywdzonego (zadośćuczynienie za doznaną krzywdę), czy członków najbliższej rodziny sprawcy (np. kara więzienia niszczy więzy ojcowskie, a niekiedy pozbawia rodzinę jej jedynego żywiciela). I chociaż prawo przemawia „tysiącem ust" (słowa Gerarda Cornu), a dyskurs prawny ma charakter polifoniczny[37], to jednak moment ferowania wyroku, znajdujący odzwierciedlenie w jego treści, powinien odznaczać się doniosłością chwili i precyzją słów. Stąd czerpie on swoją siłę, respekt i szacunek społeczny; *a contrario*, wyrok zawierający błędy ortograficzne, nielogiczną budowę, czy słowa potoczne może powodować zaniżenie jego rangi u adresatów wyroku, a niekiedy wręcz kpinę z sędziego sprowadzającą się do kontestacji: „ocenia innych, a sam nie umie poprawnie pisać".

Przechodząc do konkretów, to przeprowadzone badania spraw dotyczących przestępczości teleinformatycznej pokazały, że treść orzeczeń wydawanych przez sędziów i prokuratorów pozostawia niekiedy wiele do życzenia w zakresie kultury języka prawniczego. Postulować należy, aby sąd w opisie czynu posługiwał się zwrotami prawnymi, a więc takimi, jakie zostały zamieszczone w ustawie, literalnie odzwierciedlającymi znamiona przestępstwa, a nie powszednimi.

W sprawie prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie sprawca został uznany za winnego tego, że: „*w dniu 16 grudnia 2011 roku w Krakowie działając w celu wyrządzenia szkody A. /…/ bez upoważnienia wpływał na automatyczne przekazywanie danych informatycznych poprzez zalogowanie się przy wykorzystaniu hasła na konto A. /…/ w portalu www.allegro.pl i złożenie oferty zakupu samochodu Audi A8 oraz krawatki Swarowski zawierając w ten sposób bez jej wiedzy i zgody umowy kupna-sprzedaży, tj. o przestępstwo z art. 287 § 1 k.k.*"[38] W Kodeksie cywilnym jest mowa o „umowie sprzedaży", a nie „kupna-sprzedaży" i pierwszą z wymienionych nazw należało zastosować. Wskazano niepoprawną nazwę firmy: „Swarowski" zamiast „Swarovski". Prawidłowy opis czynu i jego kwalifikacja prawna powinny brzmieć następująco: „*w dniu 16 grudnia 2011 roku w Krakowie bez*

kontroler.php?_action=katalog2/przedmioty/pokazPrzedmiot&kod=1300-KJP-1FS, data odczytu: 18.08.2022.

[37] M. Sobieszewska, Juryslingwistyka: między językiem i prawem, Studia Iuridica Lublinensia 2015, nr 4, s. 126.

[38] Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie II Wydział Karny, sygn. II K 549/12/K (zbiory własne autora).

uprawnienia uzyskał dostęp do konta A. /…/ założonego na portalu www.allegro.pl i działając w celu wyrządzenia A. /…/ szkody bez upoważnienia wprowadził zapisy nowych danych informatycznych na koncie, co spowodowało ich automatyczne przetwarzania przez system informatyczny, w postaci przystąpienia do licytacji na internetowej aukcji i zawarcia umowy sprzedaży samochodu osobowego marki Audi A8 za kwotę 60 000 zł oraz krawatki firmy „Swarovski" za kwotę 4,40 zł, co spowodowało roszczenia po stronie sprzedających o zapłatę ceny za wylicytowany towar skierowane do A. /…/, tj. o przestępstwo z art. 267 § 2 k.k. i art. 287 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k."

Raził niekiedy brak znaków interpunkcyjnych w treści decyzji lub niepotrzebnie stosowane skróty językowe; dotyczy to m.in. postanowienia u umorzeniu dochodzenia zalegającego w aktach Prokuratury Rejonowej Katowice-Południe w Katowicach *„w sprawie uzyskania w dniu 27 stycznia 2018 r. przez nieustaloną osobę w celu osiągnięcia korzyści majątkowej nieuprawnionego dostępu do konta użytkownika giełdy kryptowalutowej /…/ a następnie wykonania transakcji zakupu kryptowaluty BitCoin oraz przelewu wychodzącego zgromadzonych na tym koncie środków waluty BitCoin w ilości /…/ o łącznej wartości na dzień przelewu ok. 4000 zł na szkodę /…/, tj. o czyn z art. 287 § 1 kk"*[39] Stawia się kropkę po skrócie, który jest początkową literą skróconego wyrazu, a więc w postanowieniu powinno widnieć „k.k." zamiast „kk". W tak doniosłej decyzji procesowej, jak postanowienie kończące postępowanie karne, nie powinno się pisać „ok.". Chociaż skróty przyjęte są na mocy pewnej konwencji i można skrócić prawie każdy wyraz, to należy to robić tylko wtedy, kiedy jest to naprawdę potrzebne. Do sytuacji takich nie należy sporządzanie wyroku, czy postanowienia, które przygotować można dokładnie i bez pośpiechu po to, aby odznaczały się „dostojną" formą. Poza tym prokurator popełnił błąd merytoryczny akceptując decyzję w której jednostki bitcoina nazwano „walutą"; nie są nią w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe[40], gdyż nie stanowią znaków pieniężnych (banknotów i monet) będących prawnym środkiem płatniczym w Polsce lub poza jej granicami.

Jednak zdarzają się wyroki, których treść w ogóle odbiega od *meritum* sprawy i nie wiadomo do końca za co podsądny został skazany.

[39] Akta Prokuratury Rejonowej Katowice-Południe w Katowicach, sygn. PR 3 Ds. 778.2018 (zbiory własne autora).

[40] Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 309. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 8 i 9 ustawy wartościami dewizowymi są zagraniczne środki płatnicze oraz złoto dewizowe i platyna dewizowa; zagranicznymi środkami płatniczymi są waluty obce i dewizy.

Sprawa prowadzona w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie dotyczyła sytuacji, gdy oskarżony zamontował w samochodzie urządzenie podsłuchowe, aby śledzić mężczyznę poruszającego się tym pojazdem. Sąd uznał go za winnego przestępstwa i skazał za to, że: „*w okresie od nieustalonego dnia lipca 2013 roku do dnia 21 sierpnia 2013 roku w miejscowości D. woj. małopolskiego, w celu uzyskania nieuprawnionej informacji o trasie poruszania się samochodu marki Renault Megane nr rej. /…/ własności A. W. użytkowanym przez P. W. w tylnej okolicy podwozia założył elektroniczne urządzenie namierzające w postaci lokalizatora GPS oraz codziennie sprawdzał lokalizację tego urządzenia na stronie internetowej www.gps.guardian.pl, tj. o przestępstwo z art. 267 § 3 k.k.*”[41] Z treści wyroku wynika, że zamiarem oskarżonego było śledzenie trasy przemieszczania się samochodu, a nie ustalonej osoby. Sprawca została więc skazany za monitorowanie trasy przejazdu Renault Megane, ale taki czyn nie podlega penalizacja na podstawie art. 267 § 3 k.k. jeśli nie jest powiązany z naruszeniem prawa do prywatności pokrzywdzonego.

6. Podsumowanie

W niniejszym artykule zaprezentowano kilka kluczowych kwestii związanych z konstruowaniem opisu czynu i jego kwalifikacji prawnej w sprawach dotyczących przestępczości teleinformatycznej. Jednak krąg problemów, które pojawiają się na omawianym polu, jest znacznie szerszy i dotyczy także rozróżnienia pomiędzy „danymi” i „informacją”, określenia relacji art. 278 § 1 k.k. lub art. 279 § 1 k.k. do art. 287 § 1 k.k., kwalifikacji prawnej przestępstw związanych z artefaktami gamingowymi (skinami, lootbox’ami), czy walutami wirtualnymi o charakterze pochodnych instrumentów finansowych. Wszystkie wymienione problemy zostaną przeanalizowane w przygotowywanej monografii po to, aby na końcu zaproponować rozwiązania dyskusyjnych kwestii. Jak pokazuje bowiem cząstkowa analiza tematu, jest wiele niejasności lub punktów spornych w kwalifikowaniu i opisie przestępstw teleinformatycznych, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Sytuacja taka stanowi wdzięczne i ciekawe pole badań dla autora.

[41] Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie VIII Wydział Karny, sygn. VIII K 911/13/N (zbiory własne autora).

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1375).
3. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 309).

Bibliografia

1. Błachnio A., Res extra commercium jako przedmiot czynności wykonawczej przestępstwa przeciwko mieniu, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2017, nr 2.
2. Bojarski T., Odmiany podstawowych typów przestępstw w polskim prawie karnym, Warszawa 1982.
3. Chauvin T., Stanecki T., Winczorek P., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck 2009.
4. Grzeszczyk W., Uzasadnienie wyroku sądu odwoławczego, Prokuratura i Prawo 2008, nr 6.
5. Jakimowicz W., Aktualność pojęć prawa administracyjnego, WKP 2021, źródło: LEX.
6. Pietras A., Kawecki M., Ustawowe znamiona czynów zabronionych w części wojskowej kodeksu karnego w tabelach, Wydawnictwo Difin 2017.
7. Sobieszewska M., Juryslingwistyka: między językiem i prawem, Studia Iuridica Lublinensia 2015, nr 4.
8. Siemkowicz P., Przestępstwa skierowane przeciwko poufności, integralności i dostępności danych oraz systemów komputerowych w polskim kodeksie karnym – z uwzględnieniem aktualnych zmian nowelizacyjnych, CBKE e-Biuletyn, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34363/PDF/Przestepstwa_skierowane.pdf, data odczytu: 18 sierpnia 2022 r.
9. Sowiński P. K., Znaczenie wskazania kwalifikacji prawnej czynu oraz jej zmiany w toku postępowania karnego dla realizacji przez oskarżonego prawa do obrony, Roczniki Nauk Prawnych, Tom XXVIII, nr 3, 2018.
10. Wróbel W., Art. 267. Znamiona określające typ czynu zabronionego, (w:) W. Wróbel, A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom

II. Część II. Komentarz do art. art. 212–277d, opublikowano: LEX, teza 15.
11. Uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej karalność za przest. Z art. 267 § 2 k.k., druk sejmowy nr 458 Sejmu VI kadencji (zbiory własne autora).

Orzeczenia

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 2.
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2017 r., sygn. II K.K. 162/17, LEX nr 2397594.
3. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 września 2017 r., sygn. II AKa 192/16, LEX nr 2391897.
4. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 11 września 2014 r., sygn. II AKa 242/14, LEX nr 1527320.
5. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu II Wydział Karny z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. II AKa 180/14, LEX nr 1506771.
6. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. II AKa 397/13, LEX nr 1428051.
7. Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. VII Ka 1181/14, LEX nr 1835967.
8. Wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. II Ka 188/14, LEX nr 1859693.
9. Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. IV Ka 1233/13, LEX nr 1882446.
10. Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze II Wydział Karny z dnia 28 września 2020 r., sygn. II K 739/20, LEX nr 3102107.
11. Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie Wydział II Karny, sygn. II K 228/17/N (zbiory własne autora).
12. Wyrok Sąd Rejonowy w Goleniowie z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. II K 424/17, LEX nr 2730262.
13. Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa Nowej Huty w Krakowie II Wydział Karny, sygn. II K 724/17/N (zbiory własne autora).
14. Wyrok Sądu Rejonowego w Radomsku VI Wydział Karny z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. VI K 288/16, LEX nr 2342576.
15. Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie VIII Wydział Karny z dnia 6 czerwca 2016 r., sygn. VIII K 654/11, LEX nr 2096681.

16. Wyrok Sądu Rejonowego w Giżycku II Wydział karny z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. II K 84/14, LEX nr 2070430.
17. Wyrok Sądu Rejonowego w Nowym Sączu II Wydział Karny z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. II 1 K 322/13 (zbiory własne autora).
18. Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu II Wydział karny z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. II K 87/12, LEX nr 1903395.
19. Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórza w Krakowie II Wydział Karny, sygn. II K 1085/13/P (zbiory własne autora).
20. Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie VIII Wydział Karny, sygn. VIII K 911/13/N (zbiory własne autora).
21. Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie II Wydział Karny, sygn. II K 549/12/K (zbiory własne autora).
22. Postanowienie Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. II Kp 44/14, LEX nr 1906875.

Akta prokuratury

1. Akta Prokuratury Okręgowej w Krośnie o sygn. PO I Ds. 3.2018 (zbiory własne autora).
2. Akta Prokuratury Rejonowej Katowice-Południe w Katowicach o sygn. PR 3 Ds. 778.2018 (zbiory własne autora).
3. Akta Prokuratury Rejonowej Częstochowa-Południe w Częstochowie o sygn. 1 Ds. 23.2018 (zbiory własne autora).

Legal qualification and the description of forbidden acts regarding information and communications technology crimes (chosen issues)

Abstract

The article presents chosen issues regarding legal qualification information and communications technology crimes, that is punishable acts committed when using information and communications technology systems. In the beginning, the author presents the range of research done. This serves as basis for formulating particular thesis and conclusions.

The first two chapters regard mistakes made by trial bodies in the description of the crime and its legal qualification. What follows next is marking borderlines between the appearances of Article 267 § 1 of the Criminal Code and Article 267 § 2 of the Criminal Code. The fifth chapter of the article is devoted to the culture of legal language in passing trial decisions. The paper ends with a summary of the undertaken topic.

Key words

Information and communications technology crimes, cybercrime, description of the act, legal classification of the act, interpretation of the law, issuing a judgment by a court.

Zbigniew R. Kmiecik[1]

Granice, byt i tożsamość sprawy administracyjnej

Streszczenie

Tożsamość sprawy administracyjnej załatwianej w formie decyzji administracyjnej jest istotną kwestią, którą winny mieć na względzie zarówno organy prowadzące postępowanie w I instancji, jak i organy prowadzące postępowanie odwoławcze. Zasada rozstrzygania w graniach sprawy wymaga, aby organ I instancji nie rozstrzygał w decyzji o kwestiach, które wykraczają poza granice sprawy. Elementy wyznaczające granice sprawy są zmienne w czasie; dlatego, aby określić granice sprawy, musimy znać moment jej powstania. Z kolei ustanie istniejącej sprawy (w tym na skutek przekształcenia w nową) powoduje bezprzedmiotowość postępowania, którego była przedmiotem. Zasada dwuinstancyjności postępowania wymaga zaś, aby organ odwoławczy orzekał w tej samej sprawie, co organ I instancji. Powstaje zatem pytanie o granice sprawy administracyjnej, moment jej powstania oraz elementy, których zmiana prowadzi do powstania nowej sprawy, kończąc byt dotychczasowej, i takie, których zamiana nie narusza tożsamości sprawy.

Słowa kluczowe

Sprawa administracyjna, tożsamość sprawy, podmioty sprawy, przedmiot sprawy, stan faktyczny, stan prawny, bezprzedmiotowość postępowania

1. Granice sprawy administracyjnej

Granice sprawy administracyjnej wyznaczają: a) podmiot obligatoryjny (podmioty obligatoryjne) stosunku administracyjnoprawnego, jaki w mo-

[1] Prof. dr hab. Zbigniew R. Kmiecik, Katedra Postępowania Administracyjnego WPiA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID: 0000–0002–1066–0075.

mencie wszczęcia postępowania został nawiązany z organem właściwym do załatwienia sprawy, oraz b) przedmiot sprawy.

Podmiotem obligatoryjnym stosunku administracyjnoprawnego, który łączy ten podmiot z organem właściwym, jest naturalnie strona. Przedmiotem sprawy są określone w przepisach materialnego prawa administracyjnego uprawnienia lub obowiązki, których adresatem ma być strona. Mogą one być związane z konkretną rzeczą bądź nie. W przypadku postępowań wszczynanych na wniosek (żądanie) strony przedmiot sprawy jest zawarty w treści żądania; w przypadku postępowań wszczynanych z urzędu organ określa przedmiot sprawy w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania kierowanym do strony.

Granica sprawy zostanie zatem przekroczona, jeżeli organ wyda decyzję skierowaną do podmiotu niebędącego stroną albo jeżeli w wydanej decyzji rozstrzygnie względem strony o uprawnieniach lub obowiązkach niebędących przedmiotem sprawy.

Wszczęcie postępowania nie powoduje ograniczenia kręgu stron do podmiotów, które miały interes prawny w chwili wszczęcia. Należy zgodzić się z J. Borkowskim, że organ jest zobowiązany do powiadomienia o wszczęciu postępowania również i te podmioty, które są stronami w sprawie, bo dotyczy ona ich interesu prawnego lub obowiązku, ale które powstały po wszczęciu postępowania. Z przepisów k.p.a. nie wynika bowiem, że w postępowaniu mogą brać udział wyłącznie podmioty istniejące w dacie wszczęcia postępowania głównego[2].

Oprócz pojawienia się nowych stron, zmiany w zakresie podmiotowym sprawy mogą polegać także na przekształceniach podmiotów występujących jako strony, wynikających z następstwa procesowego. Chodzi zatem o sytuacje, w których w miejsce strony wchodzi inna osoba, a pierwotna strona występuje z postępowania. Zgodnie z art. 30 § 4 k.p.a., „w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni". Należy podkreślić, że nie chodzi tu o publiczne prawa podmiotowe, nabyte w drodze decyzji administracyjnej, gdyż te co do zasady są niezbywalne, lecz o prawa cywilne (np. prawo własności). Tym bardziej nie chodzi tu o prawa, które dopiero mają być przyznane w decyzji kończącej toczące się postępowanie.

Kodeks, mówiąc o przypadkach, w jakich dochodzi do zmian podmiotowych, wymienia – jak wspomniano – jedynie zbycie prawa oraz

[2] J. Borkowski, Glosa do wyroku NSA z dnia 3 czerwca 1988 r., sygn. IV SA 316/88, OSP 1991, nr 7–8, s. 341–342.

śmierć strony. Doktryna stoi jednak na stanowisku, że tym ostatnim przypadkiem następstwa proceduralnego są objęte także osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w razie – odpowiednio – utraty osobowości prawnej przez osobę prawną oraz likwidacji lub rozwiązania innej jednostki organizacyjnej. Jednocześnie pojęcie praw dziedzicznych, którym posługuje się przepis art. 30 § 4 k.p.a. (tj. praw, które wchodzą w skład spadku po osobie zmarłej według przepisów kodeksu cywilnego), należy rozszerzyć na prawa i obowiązki, które przysługiwały jednostce organizacyjnej i z jej likwidacją (utratą osobowości prawnej) przechodzą na następców prawnych tej jednostki. Przyczyną następstwa procesowego może być zatem: a) śmierć osoby fizycznej, utrata osobowości prawnej (likwidacja) osoby prawnej lub utrata bytu prawnego przez jednostkę organizacyjną (*successio mortis causa*); b) zbycie rzeczy, której dotyczy postępowanie, np. sprzedaż nieruchomości, w stosunku do której toczy się postępowanie wywłaszczeniowe (*successio inter vivos*)[3].

Przedmiotem sukcesji dokonującej się na etapie czynności jurysdykcyjnych, a więc w toku postępowania administracyjnego, są uprawnienia i obowiązki będące treścią proceduralnego stosunku administracyjnoprawnego, a także zaktualizowana możność bycia adresatem aktu jurysdykcji administracyjnej (decyzji administracyjnej)[4]. Jeśli następca prawny nie może zostać obciążony obowiązkiem będącym przedmiotem sprawy (gdyż np. w myśl przepisów szczególnych nie przechodzą na niego zobowiązania poprzednika) albo nie zależy mu na uzyskaniu uprawnienia, o które ubiegał się poprzednik, to postępowanie zostanie umorzone (odpowiednio – na podstawie art. 105 § 1 lub art. 105 § 2 k.p.a.). Nie ma w takiej sytuacji potrzeby przeprowadzenia od początku nowego postępowania jurysdykcyjnego wobec następcy procesowego. Ustał wprawdzie, wraz z wystąpieniem z postępowania pierwotnej strony, dotychczasowy, potencjalny stosunek materialny, a w nowym układzie podmiotowym powstał nowy, ale nie oznacza to, że powstała nowa sprawa administracyjna i że zmienił się kreowany przez prawo materialne przedmiot jurysdykcji (przedmiotem tym są bowiem prawa i obowiązki określone w normie materialnej, a te nie uległy przecież zmianie w związku z następstwem procesowym)[5].

[3] Zob. A. Wróbel (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2018, s. 304.
[4] Por. T. Kiełkowski, Sprawa administracyjna, Kraków 2004, s. 63.
[5] Por. krytyczne uwagi T. Kiełkowskiego wobec regulacji zawartej w art. 30 § 4 k.p.a. (tamże, s. 63–64).

2. Zmiany w stanie prawnym a istnienie i tożsamość sprawy

Sytuacja nowelizacji prawa w toku procesu stosowania prawa, rodząca w sposób naturalny problem uwzględnienia takiej nowelizacji, jest przedmiotem dyskusji i sporów. Zwłaszcza w orzecznictwie sądów administracyjnych da się zauważyć odnośnie do tego zagadnienia daleko idące kontrowersje[6].

W przypadku zmiany przepisów materialnoprawnych po wszczęciu postępowania organ (orzekający w I instancji lub odwoławczy) powinien postąpić zgodnie z regulacjami zawartymi w przepisach przejściowych nowych aktów prawnych. Zazwyczaj do spraw wszczętych pod rządami dawnej ustawy i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie nowej ustawy nakazują one stosować przepisy dotychczasowe. Kwestia reżimu prawnego, który powinien być stosowany, jeżeli nie przewidziano przepisów przejściowych, jest niejednoznaczna. Na ogół przyjmuje się, że w takich wypadkach należy przy wydawaniu decyzji konstytutywnych stosować przepisy nowe[7], zaś w przypadku decyzji deklaratoryjnych (stwierdzających ukształtowanie się stosunku administracyjnoprawnego z mocy samego prawa we wcześniejszym okresie) – przepisy, na mocy których doszło do powstania stosunku prawnego, obowiązujące w chwili powstania tego stosunku. Można jednak spotkać także poglądy postulujące przyjęcie ogólnej zasady stosowania prawa administracyjnego materialnego „zawsze na bieżąco i wydawania aktów jurysdykcyjnych na podstawie stanu prawnego i faktycznego istniejącego w momencie ich wydania”[8], bez względu na rodzaj tych aktów. Z drugiej strony pojawiają się głosy kwestionujące nawet w odniesieniu do decyzji konstytutywnych zasadność bezwarunkowego i bezwyjątkowego stosowania – w razie braku regulacji intertemporalnych – przepisów obowiązujących w momencie wydawania decyzji[9].

---

[6] M. Krawczyk, Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego, Kraków 2013, s. 72.

[7] Por. wyrok NSA z dnia 28 września 1999 r., sygn. I SA/Wr 926/98, OSP 2000, nr 5, poz. 83.

[8] Zob. np. J. Zimmermann, Administracyjny tok instancji, Kraków 1986, s. 55–56; *idem*, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996, s. 127–128; *idem*, Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym, Państwo i Prawo 1987, nr 5, s. 64.

[9] Zob. M. Kamiński, Prawo administracyjne intertemporalne, Warszawa 2011, s. 386–387.

Jeżeli nowa ustawa nie zmienia, lecz znosi normę prawną, która stanowiła podstawę wszczęcia postępowania w celu wydania decyzji skutecznej proaktywnie (działającej z mocą *ex nunc*), to organ powinien umorzyć postępowanie. Organ odwoławczy powinien w takim wypadku uchylić zaskarżoną decyzję, wydaną na podstawie dotychczasowych przepisów, i umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe[10]. Niekiedy, zwłaszcza w przypadkach, gdy mamy do czynienia z zastąpieniem dotychczasowej ustawy nową, a nie z jej nowelizacją (a tym samym z likwidacją dotychczasowego przepisu), mogą powstać wątpliwości co do tego, czy norma prawna, w oparciu o którą wszczęto postępowanie albo wydano decyzję w I instancji, nadal istnieje, tyle że w zmienionej postaci, czy też została zniesiona. Jeśli zaś została tylko zmieniona, to należy rozważyć, czy zmiana ta nie narusza tożsamości sprawy będącej przedmiotem postępowania i nie pociąga za sobą wynikających stąd konsekwencji dla bytu trwającego postępowania. Wydaje się, że stan prawny należy uwzględniać w ocenie tożsamości sprawy tylko w tej części, w której opisuje on istotę stosunku administracyjnoprawnego. Zmiana przesłanek powstania (ustania), albo przyznania (cofnięcia), bądź nałożenia (zniesienia) uprawnienia lub obowiązku, jak również zmiana elementów wyznaczających zakres tego uprawnienia lub obowiązku, nie ma wpływu na tożsamość sprawy administracyjnej.

Cezura wszczęcia postępowania jako momentu przyjmowanego w kontekście regulacji intertemporalnych jest krytykowana w literaturze. Zwraca się uwagę, że moment procesowego wszczęcia postępowania najczęściej odbiega od momentu powstania sprawy administracyjnej w sensie materialno-konkretnym, co w razie rozciągnięcia nowego reżimu prawnego na stany faktyczne podlegające dotychczasowej regulacji – może prowadzić do naruszenia zasad, norm i wartości konstytucyjnych w stosunku do adresatów norm wynikających z dawnego prawa, jeśli było ono dla nich korzystniejsze. Podnosi się, że obecna w polskim porządku prawnym praktyka odwoływania się w przepisach intertemporalnych do momentu wszczęcia postępowania, jako cezury rozgraniczającej stosowanie prawa dawnego i nowego, jest teoretycznie uzasadniona jedynie w odniesieniu do norm konkretyzowalnych proaktywnie na wniosek oraz do norm konkretyzowalnych hybrydalnie, dla których moment złożenia wniosku decyduje o powstaniu skutków prawnych. Chodzi zatem o normy, na podstawie których organ wydaje decyzje konstytutywne, a także decyzje działa-

[10] Zob. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1983 r., sygn. II SA 163/82, RNGA 1985, nr 3, s. 47.

jące (wyzwalające skutki) z mocą wsteczną, ale nie od chwili zakończenia realizacji normatywnego stanu faktycznego przewidzianego w hipotezie normy, tylko od chwili złożenia wniosku[11].

W przypadku norm konkretyzowalnych proaktywnie, ale z urzędu, moment wszczęcia postępowania nie powinien być wykorzystywany jako granica czasowa między reżimami prawa dawnego i nowego, przede wszystkim dlatego, że przesłanka wszczęcia postępowania z urzędu nie należy do normatywnego stanu faktycznego (nie jest niezbędna do powstania sprawy w sensie materialno-konkretnym). Ponadto należy mieć na uwadze, że gdyby moment wszczęcia postępowania z urzędu miał mieć znaczenie prawne z punktu widzenia zastosowania określonego reżimu prawnego, to organy mogłyby celowo opóźniać albo przyspieszać czynności procesowe wszczęcia postępowania – tak, aby móc zastosować pożądany przez siebie reżim prawny. Z tych powodów wydaje się, że w przypadku zmiany przepisów po wszczęciu postępowania z urzędu w celu wydania decyzji działającej *ex nunc* należy stosować ten reżim prawny, który jest korzystniejszy dla adresata decyzji.

W przypadku natomiast norm konkretyzowalnych retroaktywnie, a także norm konkretyzowalnych hybrydalnie, dla których moment wszczęcia postępowania (złożenia wniosku) nie decyduje o powstaniu skutków prawnych, moment wszczęcia postępowania jest zupełnie nieadekwatny jako cezura rozgraniczająca stosowanie prawa dawnego i nowego. W takich wypadkach ową cezurą powinien być moment zakończenia realizacji normatywnego stanu faktycznego[12].

3. Zmiana okoliczności faktycznych a istnienie i tożsamość sprawy

3.1. Zmiana okoliczności faktycznych w toku postępowania w I instancji

W doktrynie podkreśla się, że zasada aktualności stanu faktycznego jest ściśle powiązana z zasadą prawdy obiektywnej (materialnej), a obie zasady należy rozpatrywać w sposób komplementarny. „Proces stosowania prawa administracyjnego cechuje się bowiem dynamiką i konieczne

[11] Zob. M. Kamiński, Prawo..., s. 388–391.
[12] Por. tamże, s. 391–392.

jest ustalenie momentu, w którym «prawda obiektywna» ma być wyznaczona. Naturalnie takim momentem ma być wydanie rozstrzygnięcia"[13].

Inaczej niż w wypadku podstawy prawnej orzekania, gdzie – jak stwierdzono wyżej – data wszczęcia postępowania przesądza często o tym, jakie przepisy będą stanowić taką podstawę, moment wszczęcia postępowania nie ma znaczenia z punktu widzenia podstawy faktycznej orzekania przez organ w sprawie.

Rozstrzygnięcie w sprawie będącej przedmiotem administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego powinno być podejmowane zawsze w oparciu o stan faktyczny istniejący w chwili orzekania. Reguła ta dotyczy także decyzji deklaratoryjnych, ponieważ jeśli w toku postępowania nastąpiłyby okoliczności faktyczne skutkujące wygaśnięciem prawa lub obowiązku, które powstały z mocy prawa przed wszczęciem postępowania, to organ musiałby je wziąć pod uwagę i nie mógłby wydać decyzji stwierdzającej nabycie uprawnienia, czy też ciężar obowiązku, lecz co najwyżej jego istnienie w określonym przedziale czasu.

Odmiennie także niż w przypadku stanu prawnego, zmiana okoliczności faktycznych w toku postępowania, przed wydaniem decyzji, nie może prowadzić do bezprzedmiotowości postępowania.

Znaczenie stanu faktycznego dla „przedmiotowości" postępowania, tj. możliwości zakończenia go decyzją merytoryczną, w doktrynie postrzegane jest niejednolicie. Zdaniem G. Łaszczycy i A. Matana, dla problemu istnienia przedmiotu procesu stan faktyczny ma znaczenie w wymiarze bardzo ograniczonym. Z tego względu z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia tylko wtedy, gdy organ stwierdzi oczywisty brak podstaw faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy[14]. Odmienne stanowisko zajmuje M. Kamiński. Autor uważa, że postępowanie wszczęte pomimo braku spełnienia faktualnych warunków powstania sprawy (tj. pomimo niezaistnienia wszystkich okoliczności faktycznych wyczerpujących hipotezę normy prawnej) powinno zostać formalnie zakończone decyzją o umorzeniu postępowania ze względu na pierwotną bezprzedmiotowość[15].

Powyższe rozbieżności mają swoje źródło w różnym postrzeganiu pojęcia sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym, któ-

[13] M. Krawczyk, Zasada…, s. 67–68.

[14] G. Łaszczyca, A. Matan, Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego, Kraków 2002, s. 42; *eidem* (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Postępowanie administracyjne ogólne, Warszawa 2003, s. 630.

[15] M. Kamiński, Prawo..., s. 385.

ra – bądź co bądź – jest przedmiotem postępowania[16]. Część autorów jako element konstytutywny sprawy administracyjnej traktuje ziszczenie się stanu faktycznego określonego w normie prawa materialnego; inni uważają, że istotą sprawy administracyjnej jest badanie, czy stan faktyczny określony w hipotezie normy prawnej został zrealizowany. Brak konsekwencji i „rozdarcie" między obu tymi podejściami można niekiedy zaobserwować także w obrębie rozważań prowadzonych w ramach jednego wywodu[17].

Przede wszystkim jednak należy wspomnieć, że nie ma w doktrynie zgodności co do tego, czy sprawę administracyjną kreuje objaw woli strony wyrażający się w żądaniu wszczęcia postępowania, czy też jest ona pojęciem ze świata faktów. Relacja między stanem faktycznym a istnieniem sprawy administracyjnej jest zagadnieniem wtórnym.

W. Dawidowicz twierdził, że „treść żądania tworzy sprawę administracyjną"[18], co należy tłumaczyć w ten sposób, że żądanie strony przekształca się z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawę administracyjną stanowiącą przedmiot tego postępowania.

Stanowisko to poddał krytyce T. Woś, zwracając uwagę, że: 1) powyższe pojęcie sprawy jest nieprzydatne w przypadkach, gdy organ

[16] Odrębnym zagadnieniem jest wieloznaczność terminu „sprawa", który w samym tylko kodeksie postępowania administracyjnego używany jest – w odniesieniu do postępowania jurysdykcyjnego – w czterech różnych znaczeniach: 1) w znaczeniu materialnoprawnym, tj. jako przedmiot postępowania jurysdykcyjnego prowadzonego w trybie zwyczajnym (art. 1 pkt 1, art. 7, art. 12 § 2, art. 13 § 1, art. 14 § 1 i 2, art. 21 § 1, art. 23, art. 35 § 1–4, art. 36 § 1, art. 37 § 1 i 2, art. 38, art. 61 § 4, art. 62, art. 65 § 1, art. 66 § 1 i 3, art. 75, art. 77 § 3, art. 84 § 1, art. 86, art. 87, art. 89 § 2, art. 97 § 1 pkt 4, art. 99, art. 100 § 2, art. 104 § 1 i 2 *in initio* k.p.a., art. 148 § 1, art. 156 § 1 pkt 3, art. 180 § 1 i 2, art. 181 k.p.a.); 2) w znaczeniu proceduralnym, na oznaczenie postępowania poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy (art. 12 § 1, art. 24 § 1 pkt 1, art. 26 § 1, art. 104 § 2 *in fine*, art. 145 § 1 k.p.a.); 3) na określenie konkretnych kwestii proceduralnych (art. 101 § 3, art. 113 § 3, art. 119 § 1, art. 122, art. 140, art. 144, art. 152 § 1 i 2 k.p.a., art. 261 § 3 k.p.a., art. 264 § 2 k.p.a.); 4) na oznaczenie przedmiotu postępowania nadzwyczajnego (art. 154 § 2, art. 157 § 2, art. 158 § 1, art. 159 § 1 k.p.a.) – por. T. Woś, Pojęcie „sprawy" w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, Acta Universitatis Wratislaviensis 1990, nr 1022, Prawo CLXVIII, s. 330–332.

[17] Przykładem mogą być rozważania T. Kiełkowskiego, który najpierw pisze, że „sprawa powstaje z chwilą ziszczenia się przesłanek faktycznych, zawartych w hipotezie normy wyższego stopnia, stanowiącej o powinności zastosowania normy przedmiotowej (...)", po czym definiuje ją jako „kwestię istnienia stanu faktycznego opisanego w hipotezie normy prawnej, (...) która w danym układzie jest aktualna, tj. może i powinna być rozstrzygnięta", podkreślając, że jest to kwestia otwarta, której rozstrzygnięcie dopiero ma nastąpić (Sprawa administracyjna, Kraków 2004, s. 33, 35).

[18] Zob. W. Dawidowicz, Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1983, s. 71.

wszczyna postępowanie z urzędu; 2) jeśliby każde żądanie wszczęcia postępowania tworzyło sprawę administracyjną, to takie pojęcie sprawy byłoby zupełnie nieprzydatne dla określenia zakresu przedmiotowego postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. W związku z tymi zastrzeżeniami autor proponuje przyjąć, że sprawę administracyjną stanowi w istocie „ta, przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego". Tak rozumiana sprawa powstaje z mocy prawa, jeżeli istnieją okoliczności faktyczne, w których prawo to upoważnia do określonych rozstrzygnięć dotyczących sfery czyichś uprawnień lub obowiązków. W opinii T. Wosia zatem, to nie treść żądania tworzy sprawę administracyjną, ponieważ ta w chwili jego złożenia już istnieje, ale żądanie wszczęcia postępowania czyni sprawę przedmiotem postępowania[19].

Prawdą jest, że takie pojęcie sprawy jest nieprzydatne w przypadkach, gdy organ wszczyna postępowanie z urzędu. Traktowanie sprawy jako czegoś, co powstaje z mocy prawa wraz z realizacją normatywnego stanu faktycznego, jest jednak z kolei niemożliwe do zaakceptowania w przypadkach, gdy z żądaniem wszczęcia postępowania występuje strona. Nie można bowiem stwierdzić, że sprawa jest pierwotna w stosunku do żądania wszczęcia postępowania. Co więcej, nawet wtedy, gdy zrealizowany jest stan faktyczny, z którego zaistnieniem ustawa łączy możliwość uzyskania uprawnienia, sprawa nie istnieje, dopóki strona nie wystąpi z żądaniem przyznania tego uprawnienia. Strona może bowiem nie być w ogóle zainteresowana uzyskaniem decyzji przyznającej uprawnienie, które w danych warunkach mogłaby uzyskać (np. zmianą nazwiska lub uzyskaniem pozwolenia na broń), a wobec braku takiego zainteresowania trudno mówić o istnieniu sprawy. Nawet w przypadku realizacji normatywnego stanu faktycznego, z którym ustawodawca wiąże nabycie określonych uprawnień *ex lege*, nie można – jak się zdaje – mówić o powstaniu sprawy, chociaż w takiej sytuacji istnieje potencjalny stosunek materialnoprawny. Łącząc powstanie sprawy dotyczącej przyznania uprawnienia z wniesieniem żądania przez stronę, należy jednak zaznaczyć, że oczywiście nie każde żądanie tworzy sprawę, lecz tylko takie, w którym chodzi o uprawnienia przewidziane w przepisach prawa administracyjnego materialnego. Uwzględniając tę okoliczność, nie można już podzielić tezy, że pojęcie sprawy rozumiane jako kreacja treści żądania

[19] Zob. T. Wośś, Pojęcie..., s. 333–334.

strony, jest nieprzydatne dla określenia zakresu przedmiotowego postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a.

Powstanie sprawy administracyjnej (w znaczeniu materialnoprawnym) bywa utożsamiane z powstaniem administracyjnego stosunku materialnoprawnego (należy rozumieć: potencjalnego, choć nie zawsze jest to zaznaczane)[20], a istnienie tak rozumianej sprawy z „przedmiotowością" (tj. brakiem podstaw do umorzenia) postępowania[21]. Takie stanowisko wydaje się błędne. W rzeczywistości w żadnym z powyższych przypadków nie mamy do czynienia z synonimicznością wyrażeń ani tożsamością pojęć.

Sprawą administracyjną jest kwestia udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zachodzi możliwość (albo obowiązek) przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku, stanowiącego przedmiot sprawy, w stanie faktycznym istniejącym w momencie wydawania decyzji. Należy dodać, że nie chodzi tu o realną możliwość konkretyzacji normy materialnej, lecz jedynie o hipotetyczną możliwość. W przeciwnym razie w przypadku zakończenia postępowania decyzją negatywną należałoby uznać, że mieliśmy *de facto* do czynienia jedynie z prawdopodobieństwem istnienia sprawy, a nie ze sprawą.

Fakty nie decydują więc o sprawie, tyko o sposobie jej załatwienia. Stan faktyczny jest elementem sprawy tylko w takim sensie, że jego postać przesądza o treści decyzji merytorycznej, która zostanie wydana.

W istocie w postępowaniu wszczętym na żądanie wystarczy, że istnieje teoretyczna (hipotetyczna) możliwość przyznania uprawnienia stronie (tzn. istnieje przepis, który przewiduje przyznanie takiego uprawnienia w drodze decyzji), aby postępowanie uznać za wszczęte, a sprawę za zaistniałą[22], i aby nie można było mu zarzucić bezprzedmiotowości. Taka możliwość z punktu widzenia stanu faktycznego istnieje w zasadzie zawsze, o ile istnieje podmiot, który wskazany jest w podaniu jako autor żądania, oraz – gdy chodzi o określenie sytuacji prawnej rzeczy – gdy istnieje ta rzecz. W przypadku gdy postępowanie wszczynane jest na wniosek, uzewnętrzniona wola przyszłego adresata decyzji jest więc w zasadzie wystarczającym, nie zaś dopełniającym elementem stanu faktycznego warunkującego powstanie sprawy.

---

[20] Zob. np. J. Zimmermann, Administracyjny..., s. 13; T. Woś, Pojęcie..., s. 333–334; T. Kiełkowski, Sprawa..., s. 33.

[21] Zob. np. M. Kamiński, Prawo..., s. 385–386.

[22] Nie można zatem uznać, że sama „treść żądania tworzy sprawę administracyjną" (bez względu na tę treść), jak twierdzi W. Dawidowicz (Postępowanie..., s. 71).

W postępowaniu wszczętym z urzędu natomiast wystarczy, że zachodzi podejrzenie istnienia faktów uzasadniających nałożenie obowiązku na jakiś podmiot, aby można było mówić o powstaniu sprawy, a co za tym idzie – aby postępowanie skutecznie wszcząć. W przypadku niepotwierdzenia się takiego podejrzenia w toku postępowania albo zmiany okoliczności faktycznych powodującej niemożność dokonania pozytywnej subsumpcji, organ powinien stwierdzić brak podstaw faktycznych do nałożenia obowiązku, a nie umorzyć postępowanie. Odmowa nałożenia obowiązku byłaby adekwatna tylko w sytuacji, gdy postępowanie zostało zainicjowane przez uprawniony do tego podmiot zewnętrzny, np. prokuratora, RPO czy organizację społeczną; w przypadku postępowania wszczętego z inicjatywy organu taka treść decyzji byłaby niezręcznością językową ze względu na to, że nikt tego nie żądał.

Sprawa administracyjna jest przedmiotem postępowania, ale nie wynika stąd, że bezprzedmiotowość równa się brakowi sprawy. Postępowanie może bowiem być bezprzedmiotowe pomimo istnienia sprawy (np. postępowanie wszczęte w tej samej sprawie). Bezprzedmiotowość postępowania, stanowiąca – zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. – podstawę do jego umorzenia, to bowiem nie brak przedmiotu postępowania, czyli sprawy, tylko bezzasadność jego kontynuowania wobec niemożliwości wydania ani decyzji pozytywnej, ani negatywnej. Chodzi więc raczej o bezprzedmiotowość w znaczeniu powszechnie przyjętym, a nie brak przedmiotu.

Pełna realizacja normatywnego stanu faktycznego nie jest warunkiem „przedmiotowości" postępowania, tylko warunkiem wydania decyzji pozytywnej, czyli zgodnej z celem inicjatora postępowania (tj. przyznania uprawnienia lub zniesienia obowiązku – gdy postępowanie wszczynane jest na żądanie strony, albo cofnięcia uprawnienia lub nałożenia obowiązku – gdy postępowanie wszczynane jest z urzędu); innymi słowy: warunkiem wydania decyzji zmieniającej zakres praw i obowiązków adresata. Nie można twierdzić, że postępowanie jest „przedmiotowe" tylko wtedy, gdy zrealizowana została hipoteza normy prawnej, gdyż w ten sposób zaciera się różnica między przesłankami wydania decyzji umarzającej i przesłankami wydania decyzji odmownej! Przyjmując takie założenie, nie można by nigdy wydać decyzji odmownej, lecz tylko albo pozytywną, albo umarzającą.

Istnienie określonych okoliczności faktycznych ma znaczenie w kontekście bezprzedmiotowości postępowania tylko wtedy, gdy wydana decyzja ma dotyczyć sytuacji prawnej rzeczy. Wówczas – jeśli np. budynek będący efektem samowoli ulegnie całkowitemu zniszczeniu albo zwierzę

zakażone chorobą zakaźną i przeznaczone do uboju sanitarnego padnie – zaistnieje podstawa do umorzenia postępowania, analogicznie do wypadku, gdy osoba, ubiegająca się o uprawnienie lub którą organ chce obciążyć obowiązkiem, umrze.

We wszystkich innych przypadkach zmiany faktów prawotwórczych organ I instancji powinien wydać decyzję odmowną (gdy postępowanie było wszczęte na żądanie)[23] albo decyzję stwierdzającą brak podstaw faktycznych do nałożenia obowiązku (gdy postępowanie było wszczęte z urzędu)[24]. Jeśli np. po wszczęciu postępowania w sprawie przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej sytuacja materialno-bytowa osoby ubiegającej się o świadczenie ulegnie diametralnej zmianie, to organ nie może wydać decyzji o umorzeniu postępowania, tylko decyzję odmowną[25]. Słusznie zauważono w wyroku NSA z dnia 12 października 1987 r. (sygn. IV SA 3334/87), że nie znajduje uzasadnienia w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie, w której strony są zainteresowane wynikiem merytorycznym (o ile orzeczenie co do istoty sprawy nie stało się niemożliwe). W przytoczonej przykładowo sytuacji organ mógłby zatem umorzyć postępowanie tylko wtedy, gdyby strona sama o to wystąpiła w związku ze zmianą jej sytuacji bytowej. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 18 kwietnia 1995 r. (SA/Łd 2424/94)[26], nie można załatwić sprawy decyzją umarzającą także wówczas, gdy okoliczności podnoszone przez sam organ (z urzędu), wymagające przeprowadzenia w sposób zupełny i wyczerpujący postępowania administracyjnego, okażą się nie mieć miejsca.

Zmiana okoliczności faktycznych w toku postępowania, przed wydaniem decyzji, nie może prowadzić do naruszenia tożsamości sprawy. Słusznie zauważa J. Zimmermann, że w postępowaniu administracyjnym I instancji nie istnieje problem nowości, gdyż nie ma tu kategorii *litis contestationis*, a co za tym idzie – nie ma punktu odniesienia, wobec którego tę nowość można by analizować[27]. Kwestia tożsamości sprawy w przypadku zmiany stanu faktycznego może być rozpatrywana jedynie w kon-

[23] Może to być nie tylko odmowa przyznania uprawnienia lub zniesienia obowiązku, ale także odmowa nałożenia obowiązku – gdy postępowanie zostało wszczęte na żądanie prokuratora, organizacji społecznej lub RPO.
[24] Odmowa nałożenia obowiązku jest niemożliwa, gdyż nikt o niego się nie upominał.
[25] Por. odmiennie M. Kamiński, Prawo..., s. 386.
[26] ONSA 1996, nr 2, poz. 80.
[27] J. Zimmermann, Problem..., s. 63.

tekście postępowania odwoławczego oraz postępowania wszczętego po wydaniu decyzji ostatecznej.

3.2. Zmiana okoliczności faktycznych w toku postępowania w II instancji

Odmiennie rzecz przedstawia się w postępowaniu przed organem II instancji. Zaistnienie okoliczności faktycznych przekształcających istotnie stan faktyczny (ale nie unicestwiających rzeczy, której sytuacja prawna ma być określona) wyklucza możliwość wydania decyzji merytorycznej (odmownej), ale nie dlatego, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, lecz dlatego, że przerwana została tożsamość sprawy. W takim wypadku organ odwoławczy powinien – jak się wydaje – uchylić decyzję organu I instancji i przekazać mu sprawę do ponownego rozpatrzenia[28].

Analiza orzecznictwa sądowego uwidacznia pewne niekonsekwencje w pojmowaniu granic tożsamości sprawy, w zależności od okoliczności. Rozpatrując kwestię tożsamości sprawy z punktu widzenia kontynuacji postępowania przed organem odwoławczym (czyli w toku instancji) granice tożsamości sprawy są postrzegane mniej rygorystycznie niż w kontekście ponownego wszczęcia postępowania i zagadnienia powagi rzeczy osądzonej (*rei iudicatae*). Na przykład w wyroku z dnia 28 lipca 2000 r.[29] NSA wyróżnił trzy rodzaje okoliczności faktycznych, które organ odwoławczy może i powinien uczynić przedmiotem uzupełniającego postępowania dowodowego. Są to: 1) okoliczności pominięte przez organ I instancji, 2) okoliczności, które uległy zmianie po wydaniu decyzji przez organ I instancji, 3) okoliczności, które mają znaczenie prawne w świetle zmienionych przepisów prawa.

Zwraca się uwagę w doktrynie, że w ocenie, czy zachodzi tożsamość sprawy, stan faktyczny powinien być brany pod uwagę przez organ odwoławczy tylko w odniesieniu do tzw. faktów prawotwórczych. „Nie wydaje się bowiem ani możliwe, ani potrzebne oczekiwanie, iż stan faktyczny będzie trwał długi czas niejako zamrożony we wszystkich jego elementach i szczegółach. Elementy prawne obojętne, nie wpływające w niczym na załatwienie sprawy, powinny być pominięte w ocenie tożsamości sprawy”[30]. Ze stwierdzenia tego wynika, że fakty prawotwórcze to takie, które mają znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy, a zatem za-

[28] Nawiasem mówiąc, taka właśnie okoliczność powinna być dodana do okoliczności uzasadniających wydanie decyzji kasacyjnej.

[29] Sygn. V SA 102/00, LEX nr 49869.

[30] J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 632.

równo te, których zmiana powoduje konieczność zastosowania innego przepisu prawa materialnego, jak i te, których zmiana pociąga za sobą konieczność odmiennego załatwienia sprawy, choć w oparciu o ten sam przepis prawa materialnego.

Przyjęcie tak szerokiego pojęcia faktów prawotwórczych powoduje, że wraz ze zmianą jakichkolwiek okoliczności faktycznych mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, mamy do czynienia z nową sprawą administracyjną. Takie rozwiązanie jest zgodne ze zdrowym rozsądkiem i w pełni celowe w sytuacji, gdy stan faktyczny uległ zmianie po wydaniu ostatecznej decyzji w sprawie, a więc po definitywnym zakończeniu postępowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jeżeli np. adresat decyzji, mocą której odmówiono mu przyznania określonego uprawnienia ze względu na brak wymaganych kwalifikacji, po uostatecznieniu się decyzji odmownej uzyskał niezbędne kwalifikacje, to sytuacja taka uzasadnia wydanie nowej decyzji bez konieczności wzruszania dotychczasowej, i decyzja taka nie będzie oczywiście dotknięta wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Tego rodzaju okoliczności faktyczne, jak kwalifikacje stron czy inne przesłanki warunkujące możliwość uzyskania danego uprawnienia, mają więc charakter prawotwórczy i ich zmiana prowadzi do nowej sprawy administracyjnej.

Konkluzja taka jest sprzeczna jednakże z praktyką działania organów administracji w toku trwającego postępowania, w której regułą jest, że organy II instancji orzekają reformatoryjnie, gdy zmiana okoliczności faktycznych wymaga odmiennego załatwienia sprawy w stosunku do rozstrzygnięcia organu I instancji, ale na podstawie tego samego przepisu prawa. Taka praktyka zgodna jest zresztą z linią orzecznictwa NSA. Przykładowo, w wyroku z dnia 8 lutego 1994 r.[31] NSA wskazał na panu-

[31] SA/Wr 1891/93, ONSA 1995 nr 2, poz. 64. Spadkobierczyni zmarłych użytkowników trzech działek gruntu rolnego domagała się uwłaszczenia jej na dwóch spośród tych działek, wyrażając chęć ich zagospodarowania. Organ administracji I instancji (kierownik urzędu rejonowego) przyznał wnioskodawczyni żądane działki, z których jedna była własnością Skarbu Państwa, a druga – gminy. Od decyzji tej odwołał się zarząd miasta i gminy będącej właścicielem jednej z działek, zarzucając że przedmiotowa działka została przeznaczona – zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego – pod budownictwo jednorodzinne i uchwałą rady miasta jest wyznaczona do sprzedaży w drodze przetargu. Organ II instancji (wojewoda) uwzględnił odwołanie i uchylając zaskarżoną decyzję organu I instancji w części dotyczącej zakwestionowanej działki, odmówił jej nieodpłatnego przyznania wnioskodawczyni. W uzasadnieniu podniósł, że nieruchomość ta została sprzedana przez gminę osobie trzeciej, a w myśl obowiązujących wówczas rozwiązań ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2043 ze zm.) nie podlegały nadaniu w tym try-

jącą w doktrynie i orzecznictwie zgodność co do tego, iż organ wydający decyzję administracyjną jest obowiązany uwzględnić stan faktyczny ustalony w chwili wydania decyzji. Podzielając to stanowisko, podkreślił, że odnosi się ono nie tylko do organu orzekającego w I instancji, ale również do organu wydającego decyzję w postępowaniu odwoławczym, co wynika z art. 138 k.p.a., kształtującego postępowanie odwoławcze jako postępowanie merytoryczne (apelacyjne), oraz art. 140 k.p.a., który nakazuje stosować do niego odpowiednio przepisy o postępowaniu przed organami I instancji. Z tych powodów organ odwoławczy jest obowiązany uwzględnić zmiany stanu faktycznego, jakie zaszły w sprawie w okresie między wydaniem decyzji w I instancji i w II instancji.

W komentarzu do przytoczonego uzasadnienia NSA można by stwierdzić, że istotnie nie ulega wątpliwości, iż organ odwoławczy powinien uwzględnić zmiany stanu faktycznego, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ I instancji. Ta kwestia jest bezsprzeczna. Niezależnie bowiem od tego, jak potraktujemy zmianę okoliczności faktycznych w kontekście tożsamości sprawy, decyzja organu I instancji, nawet jeśli jest prawidłowa w świetle stanu faktycznego istniejącego w dniu jej wydania, będzie musiała zostać uchylona, i w tym sensie organ odwoławczy wydając orzeczenie ma obowiązek uwzględnić zmiany stanu faktycznego. Powstaje jednakże pytanie, w czym uwzględnienie tych zmian powinno się przejawiać: czy rzeczywiście w orzeczeniu na nowo co do istoty sprawy (jak uznał sąd w przytoczonym wyroku), czy może w przekazaniu sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia albo też w umorzeniu postępowania I instancji, które – wobec zmiany okoliczności faktycznych – stało się bezprzedmiotowe.

Ujmując problem inaczej, należałoby zastanowić się, czy możliwość wydania przez organ odwoławczy decyzji reformatoryjnej powinna być zastrzeżona do przypadków, gdy decyzja organu I instancji – mimo prawidłowo przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego – była wadliwa, i z tego powodu powinna być usunięta z obrotu prawnego, czy też należy odnosić ją również do sytuacji, gdy decyzja organu I instancji – w świetle istniejącego w czasie jej wydania stanu faktycznego i prawnego – była prawidłowa, a jej uchylenie wiąże się ze zmianami, jakie nastąpiły w zakresie tego stanu.

Obrona stanowiska, że między sprawą rozpatrywaną w I instancji i sprawą rozpatrywaną w II instancji musi zachodzić idealna tożsamość, przy jednoczesnym niepodważaniu funkcjonującej praktyki organów

bie nieruchomości, które nie stanowią własności Skarbu Państwa lub gminy. NSA przychylił się do stanowiska organu II instancji i oddalił skargę wnioskodawczyni.

administracyjnych, a także linii orzecznictwa sądowego, musiałaby wiązać się ze złagodzeniem kryteriów tożsamości sprawy akceptowanych powszechnie w literaturze. W konsekwencji musiałoby to prowadzić do wniosku, że nie jest dopuszczalne wszczęcie nowego postępowania, jeżeli po wydaniu ostatecznej decyzji stan faktyczny uległ zmianie w takim stopniu, który – gdyby nastąpiło to w trakcie postępowania odwoławczego – nie stałby na przeszkodzie kontynuowaniu postępowania w toku instancji. Rażąco naruszałoby to interes osób, wobec których postępowanie prowadzone w uprzednim stanie faktycznym zakończyło się niekorzystną dla nich decyzją ostateczną. Podmiot, któremu odmówiono np. przyznania uprawnienia decyzją ostateczną, byłby bowiem pozbawiony możliwości jego dochodzenia w nowym stanie faktycznym, gdy te „nowości" są nieznaczne. Z kolei dopuszczenie możliwości wszczęcia postępowania w przypadku nieznacznej zmiany okoliczności faktycznych, przy jednoczesnym akceptowaniu „łagodniejszej" koncepcji tożsamości sprawy, byłoby nie do pogodzenia z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., gdyż oznaczałoby możliwość naruszania powagi rzeczy osądzonej (a raczej: rozstrzygniętej).

Wobec powyższego usunięcie (albo przynajmniej racjonalizacja) wskazanych sprzeczności i niekonsekwencji w podchodzeniu do kwestii tożsamości sprawy jest możliwe, jak się wydaje, w trojaki sposób: 1) poprzez przyjęcie, że w powyższych, wątpliwych przypadkach nie zachodzi tożsamość sprawy, a możliwość kontynuowania w nich postępowania przed organem II instancji jest wyjątkiem od reguły, dopuszczalnym ze względu na ekonomię procesową; 2) przez przyjęcie, że w rozważanych przypadkach zachodzi tożsamość sprawy, a możliwość ponownego wszczęcia w nich postępowania zwyczajnego jest wyjątkiem od reguły, dopuszczalnym ze względu na ochronę praw podmiotowych jednostki; albo wreszcie 3) poprzez przyjęcie, że w analizowanych przypadkach zarówno możliwość kontynuowania postępowania odwoławczego, jak i możliwość ponownego wszczęcia postępowania nie narusza ogólnej reguły, gdyż pojęcie tożsamości sprawy ma różną treść, w zależności od kontekstu (etapu postępowania), w którym jest rozpatrywane.

Jedynym możliwym do zaakceptowania rozwiązaniem, które nie burzyłoby utrwalonej linii orzecznictwa NSA ani powszechnie stosowanej praktyki działania organów administracji, jak również uwzględniało poglądy doktryny na tożsamość sprawy, zasadę racjonalności ustawodawcy oraz zakaz wykładni homonimicznej, jest przyjęcie, że między sprawą rozpatrywaną przed organem I instancji a sprawą będącą przedmiotem postępowania odwoławczego nie musi zachodzić tożsamość. Rozwiąza-

nie takie dopuszczalne jest w świetle obowiązującej regulacji prawnej, gdyż w kodeksie postępowania administracyjnego nie istnieje zakaz uwzględniania tzw. „nowości" w toku postępowania, w tym także w postępowaniu odwoławczym. Należy wykluczyć natomiast możliwość orzekania reformatoryjnego (czy też w ogóle – merytorycznego) przez organ odwoławczy w przypadku powstania nowej sprawy. W myśl tej koncepcji zachowanie tożsamości sprawy w toku instancji jest zatem jedynie warunkiem orzeczenia merytorycznego przez organ odwoławczy, a nie kontynuowania postępowania. Oznacza to, że w razie ustania tożsamości sprawy w toku instancji organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję organu I instancji i przekazać mu sprawę do ponownego rozpatrzenia, a nie umarzać postępowanie[32]. Takie rozwiązanie nie narusza ani zasady dwuinstancyjności postępowania, ani reguł właściwości instancyjnej. Naruszeniem tych zasad jest natomiast stosowana przez organy administracji publicznej praktyka uwzględniania „nowości" w postępowaniu odwoławczym w ten sposób, że organ odwoławczy wydaje decyzję reformatoryjną wobec decyzji organu I instancji, nawet wtedy gdy te „nowości" prowadzą do powstania nowej sprawy.

Przestrzeganie tożsamości sprawy w toku instancji i traktowanie jej jako warunku kontynuowania toku instancji byłoby bardzo często sprzeczne z zasadą szybkości i prostoty postępowania, gdyż w przypadku zmiany w zakresie faktów prawotwórczych obligowałoby organ odwoławczy do umorzenia postępowania w całości z tej przyczyny, że sprawa, w której zostało wszczęte postępowanie przed organem I instancji, już nie istnieje. Aby doprowadzić do wydania decyzji w zmienionych okolicznościach faktycznych organ I instancji musiałby ponownie wszcząć postępowanie (z urzędu lub na wniosek strony) i powtarzać od początku wszystkie czynności dowodowe, również te, które dotyczyły okoliczności, które nie uległy zmianie. Nie można przy tym wykluczyć, że cały „zabieg" polegający na umorzeniu postępowania i wszczęciu nowego należałoby powtórzyć w przypadku kolejnej zmiany naruszającej tożsamość sprawy. Taka sztywna i formalistyczna procedura nie znajdowałaby uzasadnienia w żadnej z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, nie wyłączając zasady dwuinstancyjności postępowania. Cel w postaci rozpatrzenia dokładnie tej samej sprawy przez organy obu instancji – w przypadkach uzasadniających taką konieczność – zawsze przecież można osiągnąć stosując przepis art. 138 § 2 k.p.a., a zatem nie trzeba uciekać

[32] Tylko z tego powodu zatem zachodzi potrzeba rozgraniczenia sytuacji, w której wyłania się „nowa sprawa", i takich, które jej nie tworzą, ze względu na nieznaczne tylko naruszenie identyczności sprawy.

się do wszczynania postępowania na nowo[33]. Takie rozwiązanie nie będzie możliwe tylko wtedy, gdy wraz z powstaniem nowej sprawy, dotychczasowa sprawa nie przestaje istnieć, a więc gdy nowa sprawa powstaje obok, a nie zamiast (z przekształcenia) sprawy dotychczasowej[34].

Organ odwoławczy może więc kontynuować postępowanie w celu jego merytorycznego zakończenia w I lub II instancji mimo zmian, jakie nastąpiły w stanie faktycznym, jeżeli rozpatrywana przez niego sprawa w zasadniczych elementach odpowiada sprawie będącej przedmiotem postępowania pierwszoinstancyjnego. Te zasadnicze elementy sprawy, które muszą pozostać niezmienne, aby mogła być zachowana ciągłość pomiędzy postępowaniem pierwszoinstancyjnym i postępowaniem odwoławczym, to podmioty obligatoryjne stosunku administracyjnoprawnego (ewentualnie ich sukcesorzy) oraz przedmiot sprawy[35]. Przedmiotem sprawy są prawa lub (i) obowiązki, określone w przepisach prawa materialnego, których adresatem ma być strona. Mogą one być związane z konkretną rzeczą lub też nie. W przypadku postępowań wszczynanych na wniosek (żądanie) strony przedmiot sprawy zawarty jest w treści żądania; w przypadku postępowań wszczynanych z urzędu organ określa przedmiot sprawy w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, kierowanym do stron. Pozostałe elementy sprawy mogą zatem ulegać zmianom w toku instancji, nie powodując konieczności umorzenia postępowania i wszczęcia nowego postępowania w nowej sprawie, o ile zmiana tych elementów nie prowadzi do zmiany zasadniczych elementów sprawy.

Bibliografia

1. Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011.
2. Borkowski J., Glosa do wyroku NSA z dnia 3 czerwca 1988 r., sygn. IV SA 316/88, OSP 1991, nr 7–8.

[33] W związku z tym postulować należy przywrócenie dawnego brzmienia art. 138 § 2 k.p.a., które nie precyzowało powodów konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, a tym samym nie ograniczało wydania decyzji kasacyjnej do przypadku, gdy taka konieczność jest wynikiem naruszenia przepisów proceduralnych. Nawiasem mówiąc, przepis tego artykułu w aktualnym brzmieniu wymaga tak czy owak nowelizacji ze względu na niefortunność użytego sformułowania: to nie „zakres sprawy" wymaga wyjaśnienia, jak stanowi obecnie przepis, tylko okoliczności faktyczne mieszczące się w tym zakresie.

[34] Zob. J. Zimmermann, Problem..., s. 69.

[35] Przedmiotu sprawy nie należy mylić z przedmiotem postępowania, którym jest sprawa.

3. Dawidowicz W., Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1983.
4. Kamiński M., Prawo administracyjne intertemporalne, Warszawa 2011.
5. Kiełkowski T., Sprawa administracyjna, Kraków 2004.
6. Krawczyk M., Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego, Kraków 2013.
7. Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., Postępowanie administracyjne ogólne, Warszawa 2003.
8. Łaszczyca G., Matan A., Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego, Kraków 2002.
9. Woś T., Pojęcie „sprawy" w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, Acta Universitatis Wratislaviensis 1990, nr 1022, Prawo CLXVIII.
10. Wróbel A., Jaśkowska M., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2018.
11. Zimmermann J., Administracyjny tok instancji, Kraków 1986.
12. Zimmermann J., Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996.
13. Zimmermann J., Problem „beneficium novorum" w postępowaniu administracyjnym, Państwo i Prawo 1987, nr 5.

The boundaries, existence and identity of an administrative matter

Abstract

The identity of an administrative matter disposed of in the form of an administrative decision is an important issue that should be taken into account by both the authorities conducting he proceedings in the first instance and the authorities conducing the appeal proceedings. The principle of deciding within the boundaries of the matter requires that the authority of first instance should not decide on issues that go beyond the boundaries of the matter. The elements that determine the boundaries of a matter vary over time; therefore, in order to determine the boundaries of the matter, we must know when it arose. On the other hand, the cessation of an existing matter (including the cessa-

tion of it as a result of its transformation into a new one) renders the proceedings to which it was the subject groundless. The principle of two-instance proceedings requires that the appeal authority decides in the same matter as the authority of first instance. Thus, the question arises about the boundaries of the administrative matter, he moment of its creation and the elements whose change leads to the creation of a new matter, ending the existence of the existing one, and those whose replacement does not affect the identity of a matter.

Key words

Administrative matter, identity of the matter, subjects of the matter, object of the matter, facts of the matter, state of law, groundlessness of the proceedings.

Marcin Śliwka[1], **Anita Gałęska-Śliwka**[2]

Praktyki naruszające zbiorowe prawa pacjentów w orzecznictwie sądów administracyjnych

Streszczenie

Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta została uchwalona dnia 6 listopada 2008 r.[3] *W czasie przypadającym na okres związany z pracami nad niniejszą ustawą, jedną z istotnych nowości były przepisy dotyczące prowadzenia postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów. Nowe przepisy w momencie ich uchwalenia stały się przedmiotem ciekawych sporów doktrynalnych. W ostatnich latach obserwujemy kształtowanie się linii orzeczniczej sądów administracyjnych rozpoznających skargi na decyzje wydawane przez Rzecznika Praw Pacjenta.*

Celem niniejszego opracowania jest omówienie aktualnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe

Rzecznik Praw Pacjenta, postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, orzecznictwo sądów administracyjnych.

1. Zbiorowe prawa pacjenta – zagadnienia wprowadzające

Instytucja tzw. zbiorowych praw pacjenta oraz postępowanie w sprawach praktyk je naruszających zostało uregulowane w ustawie z dnia

---

[1] Dr Marcin Śliwka, Centrum Zarządzania Ryzykiem Medycznym MedRisk w Toruniu.

[2] Dr Anita Gałęska-Śliwka, Katedra Podstaw Prawa Medycznego Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu Collegium Medicum im. L. Rydygiera w Bydgoszczy.

[3] Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1318).

6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[4] (dalej: u.p.p.) Zgodnie z art. 59 ust. 1 przytoczonej ustawy, przez praktykę naruszającą zbiorowe prawa pacjentów rozumie się:

– bezprawne, zorganizowane działania lub zaniechania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych,
– stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu zorganizowanie wbrew przepisom o rozwiązywaniu sporów zbiorowych akcji protestacyjnej lub strajku przez organizatora strajku,
– mające na celu pozbawienie pacjentów praw lub ograniczenie tych praw, w szczególności podejmowane celem osiągnięcia korzyści majątkowej[5]. Nie jest zbiorowym prawem pacjentów suma praw indywidualnych.

Instytucja tzw. zbiorowych praw pacjenta została ujęta w przepisach prawa polskiego w sposób dość enigmatyczny oraz niekoniecznie zgodny z genezą praw pacjenta, ujmowanych jako prawa *stricte* indywidualne, nierzadko stanowiące emanację podstawowych praw człowieka[6]. Nie dziwi więc fakt, że w początkowych latach obowiązywania ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, sam Rzecznik rzadko sięgał po nowe uprawnienia[7]. Wystarczy wskazać, iż

[4] Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 849.

[5] Ze względu na brak postępowań, które kończyłyby się wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie zbiorowych praw pacjenta w drodze stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu zorganizowania wbrew przepisom o rozwiązywaniu sporów zbiorowych akcji protestacyjnej lub strajku przez organizatora strajku, ramy przedmiotowe niniejszego opracowania zostaną ograniczone do omówienia praktyk stanowiących bezprawne zorganizowane działania lub zaniechania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych.

[6] Szerzej zob. M. Śliwka, Prawa pacjenta w prawie polskim na tle prawnoporównawczym, Toruń 2010, s. 19 i nast. Odmiennie J. Bujny, Prawa pacjenta. Między autonomią a paternalizmem, Warszawa 2007, s. 24 i nast.

[7] Linia decyzyjna w tej materii kształtowała się przede wszystkim w odpowiedzi na wydarzenia z początku roku 2015, kiedy to podmioty lecznicze w proteście przeciwko wejściu w życiu przepisów tworzących tzw. pakiet onkologiczny, nie zawarły umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych oraz czasowo zaprzestały działalności, utrudniając pacjentom realizację prawa do dokumentacji medycznej. Zob. decyzje Rzecznika Praw Pacjenta o następujących znakach sprawy: RzPP-ZPR.45.12.2015.MMA, RzPP-ZPR.45.10.2015. MMA, RzPP-ZPR.45.30.2015. MPO, RzPP-ZPR.45.22.2015. MPO, , RzPP-ZPR.45.38. 2015. GBR.MPO, RzPP-ZPR.45.11.2015. PG.MMA, RzPP-ZPR.45.34.2015. MSZU, RzPP-ZPR.45.18.2015. GBR.ANS, RzPP-ZPR.45.14.2015. PG.MMA, RzPP-ZPR.45. 46.2015. KKO, RzPP-ZPR.45.1.2015. MPO, RzPP-ZPR.45.25.2015. OP, RzPP-ZPR. 45.67.2015. ZM, RzPP-ZPR.45.31.2015. GBR.ANS, RzPP-ZPR.45.13.2015. RBR, RzPP-ZPR.45.16.2015. PG.ZM, RzPP-ZPR.45.40.2015. RBR, RzPP-ZPR.45.62.2015. ZM, RzPP-ZPR.45.20.2015. OP, RzPP-ZPR.45.9.2015.RBR, RzPP-ZPR.45.50.2015. OP, RzPP- ZPR.45.29.2015. MPO, RzPP-ZPR.45.36.2015. MPO, RzPP-ZPR.45.

do końca 2014 r. odnotowaliśmy zaledwie 23 decyzje stwierdzające naruszenie zbiorowych praw pacjenta. Tym samym sprawy tego typu były rzadko rozpoznawane przez sądy administracyjne, co niewątpliwie utrudniało wypracowanie konsensusu w zakresie tego, czym są zbiorowe prawa pacjentów. Przełom w tej materii nastąpił w roku 2015, kiedy to Rzecznik wszczął 111 nowych postępowań oraz wydał 83 decyzje stwierdzające naruszenie zbiorowych praw pacjenta. Istotne przeobrażenia przyniósł niewątpliwie okres pandemii. W 2020 r. Rzecznik wszczął 138 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, wydał zaś 136 decyzji, w których ocenił naruszenie zbiorowych praw pacjenta. W tym, w związku z epidemią COVID-19, Rzecznik wszczął 79 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, a także wydał w tym zakresie 40 decyzji. W 2020 r. w porównaniu do 2019 r. odnotowano wzrost o 187,5% wszczętych postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów oraz wzrost o 74,4% liczby zakończonych postępowań[8].

Na decyzję Rzecznika Praw Pacjenta przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Należy przy tym zauważyć, iż podmioty lecznicze relatywnie rzadko korzystają z takiej możliwości. Przykładowo, tylko 13 decyzji wydanych w 2020 r. zostało zaskarżonych, przez podmioty lecznicze, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie[9].

Niemniej, na przestrzeni lat, sądy administracyjne wielokrotnie miały już okazję orzekać o warunkach, które powinny zostać spełnione by dane działanie lub zaniechanie mogło zostać zakwalifikowane do grona praktyk naruszających tzw. zbiorowe prawa pacjentów.

Najczęściej podkreśla się, iż zachowanie podmiotu leczniczego powinno:

– nosić znamiona bezprawności, rozumianej jako działanie sprzeczne z szeroko rozumianym porządkiem prawnym;
– mieć charakter zorganizowany;
– polegać na działaniu lub zaniechaniu;

42.2015. MMA, RzPP-ZPR.45.59.2015. RBR, RzPP-ZPR.45.61.2015. AMAL, RzPP-ZPR.45.66.2015. AMAL, RzPP-ZPR.45.23.2015. GBR.AMAL, RzPP-ZPR.45.21.2015. GBR.AMAL, ZPR.45.68.2015.AMAL, RzPP-ZPR.45.39.2015. ASO.AMAL, RzPP-ZPR. 45.27.2015. AMAL, , RzPP-ZPR.45.70.2015. ANA.RBR.

[8] Sprawozdanie za rok 2020, dotyczące przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, (dostęp: 16 sierpnia 2022 r.): https://www.gov.pl/web/rpp/ sprawozdanie-za-2020-rok, s. 15.

[9] *Ibidem*, s. 16.

– uderzać w uprawnienia wszystkich pacjentów lub przynajmniej określonych grup (np. pacjenci małoletni, pacjenci ubiegający się o udostępnienie dokumentacji medycznej, pacjenci korzystający ze świadczeń zdrowotnych w określonej jednostce organizacyjnej podmiotu leczniczego etc.).

Niektóre z przytoczonych wcześniej przesłanek, mimo upływu lat, w dalszym ciągu wydają się wzbudzać wątpliwości, tak w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa medycznego[10].

2. Bezprawne zachowanie podmiotu leczniczego

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.p. przez praktykę naruszającą zbiorowe prawa pacjentów należy rozumieć bezprawne, zorganizowane działania lub zaniechania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych. Najczęściej chodzi więc o naruszenie samej ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta lub innych ustaw dedykowanych podmiotom leczniczym lub osobom wykonującym określone zawody medyczne wprowadzające poszczególne prawa pacjenta. Wydając decyzje organ nierzadko sięgał również po akty wykonawcze regulujące m.in. problematykę prowadzenia dokumentacji medycznej, stosowania monitoringu wizyjnego, norm zatrudnienia i in. Sporne pozostaje, czy Rzecznik Praw Pacjenta, badający zachowanie podmiotu leczniczego, powinien skupić się wyłącznie na obiektywnym elemencie winy (bezprawność), oraz do jakiego stopnia powinien uwzględniać kwestię ewentualnego braku winy w rozumieniu subiektywnym (zarzucalność). Przywołany przepis przewiduje wprawdzie, że omawiana praktyka polega na bezprawnym zorganizowaniu działania lub zaniechania podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, ale jednocześnie dodaje, iż powinna mieć ona na celu pozbawienie pacjentów praw lub ograniczenie tych praw, w szczególności podejmowane celem osiągnięcia korzyści majątkowej. Powyższy problem bardzo wyraźnie został zaakcentowany w sprawie, rozpatrywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w 2021 r. Rzecznik Praw Pacjenta, prowadząc

[10] Por.: E. Bagińska, (w:) M. Nesterowicz (red.), Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta – Komentarz, Warszawa 2009, s. 280; P. Zieliński, Ochrona zbiorowych praw pacjentów, Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW 2013, t. 4, s. 345; D. Karkowska, Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta - Komentarz, Warszawa 2012, s. 459; U. Drozdowska, M. Śliwka, Analiza statusu prawnego Rzecznika Praw Pacjenta – zagadnienia wybrane, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2015, nr 3(47), s. 25.

kontrolę jednego z podmiotów leczniczych, stwierdził, iż ten nie zapewnia pacjentom minimalnej obsady lekarskiej realizowanej w ramach tzw. Nocnej i Świątecznej Pomocy Lekarskiej i Pielęgniarskiej Szpitala. Nie ulega wątpliwości, iż podmiot leczniczy, w obliczu ogólnopolskiego protestu, organizowanego przez lekarzy rezydentów, nie spełniał wymaganych norm zatrudnienia. Rzecznik w swojej decyzji podkreślił, iż dla stwierdzenia bezprawności działania lub zaniechania podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych bez znaczenia pozostaje wina podmiotu i jej stopień (umyślność bądź nieumyślność, a także świadomość istnienia naruszonych norm prawnych). Powyższego stanowiska nie podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r.[11] Zdaniem sądu art. 59 u.p.p. dotyczy wyłącznie celowych i zaplanowanych działań podmiotów leczniczych lub zdarzeń naruszających prawa pacjentów, które podmiot leczniczy mógł przewidzieć, a mimo to godził się na ich powstanie. Sąd nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, zgodnie z którym, dla stwierdzenia bezprawności działania lub zaniechania podmiotu, bez znaczenia pozostaje strona podmiotowa czynu i nie ma podstaw prawnych do stosowania konstrukcji winy umyślnej. Jest to bowiem sprzeczne z użytym przez ustawodawcę w art. 59 ust. 1 pkt. 1 u.p.p. zwrotem „zorganizowane działania lub zaniechania (...) mające na celu pozbawienie pacjentów praw lub ograniczenie tych praw". Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 23 lutego 2021 r.[12], przyjął jednak wąskie rozumienie bezprawności, stwierdzając, iż: „przy wykładni przesłanek, których wystąpienie stanowi praktykę naruszającą zbiorowe prawa pacjentów nie ma podstaw prawnych, do stosowania przepisów prawa karnego, w tym konstrukcji prawnej winy umyślnej. Naruszeniem praw pacjentów jest zatem takie działanie, które narusza prawa pacjentów ustanowione w art. 8 u.p.p. Działania organizatorskie podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych, które pozbawiają podmiot zdolności do realizacji tego prawa pacjenta przez niezapewnienie obsady personalnej jest praktyką naruszającą zbiorowe prawa pacjenta. Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko skarżącego kasacyjnie, że wcześniej zaplanowana i systematycznie przeprowadzana ogólnopolska akcja protestacyjna nie była zdarzeniem nieprzewidywalnym, a tym samym nie stanowiła rodzaju siły wyższej".

[11] VII SA/Wa 2238/19.
[12] II OSK 424/20.

Podobnie sądy administracyjne orzekały również w innych sprawach dotyczących nienależytej obsady lekarskiej lub pielęgniarskiej. W swych decyzjach Rzecznik Praw Pacjenta zdaje się skupiać na:

– niespełnieniu przez podmiot leczniczy standardów obsady medycznej wynikających z aktu prawa stanowionego,
– fakcie nieudzielenia świadczenia zdrowotnego uprawnionemu do tego pacjentowi, zwłaszcza w realiach stanu nagłego.

Poza sferą zainteresowania pozostają najczęściej przyczyny takiego stanu rzeczy oraz strona podmiotowa czynu. Przykładowo, w sprawie zakończonej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2020 r.[13], Rzecznik Praw Pacjenta stwierdził, iż podmiot leczniczy nie zapewnił właściwej obsady lekarzy na oddziale Chirurgii Ogólnej oraz na Oddziale Pediatrycznym z Pododdziałem Neonatologicznym oraz obsady w ZOL, w zakresie minimalnych norm zatrudnienia lekarzy, psychologów lub psychologów posiadających tytuł specjalisty w dziedzinie psychologii klinicznej. Ograniczenia w obsadzie kadrowej wystąpiły ze względu na wypowiedzenie przez część lekarzy tzw. klauzuli opt-out, czyli postanowienia umowy o pracę przewidującego możliwość wyznaczenia dłuższych dyżurów niż przewidziane w umowie. Zmniejszenie liczby lekarzy nie wynikało bezpośrednio z decyzji szpitala. Trudno więc mówić o intencjonalnym pozbawieniu pacjentów praw lub ograniczeniu tych praw. Tym bardziej trudno oceniać, iż działania te zostały podjęte celem osiągnięcia korzyści majątkowej. Wspomniane czynniki zostały jednak pominięte w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, iż: „Ocena zapewnienia praw pacjentom w systemie ratownictwa medycznego wymagała poddania kontroli zatrudnienia lekarzy, którzy z uwagi na szczególne uwarunkowania Centrum Urazowego będą zdolni do udzielania świadczeń zdrowotnych w wymiarze przekraczającym 48 godzin tygodniowo. Liczba zatrudnionych lekarzy tworzących skład zespołu urazowego powinna być wymierna do zapewnienia ciągłości świadczeń". Sama utrata zdolności operacyjnej zdaje się przemawiać za zakwalifikowaniem zachowania podmiotu leczniczego jako bezprawnego.

W podobny sposób Rzecznik Praw Pacjenta oceniał wszystkie przypadki nieudzielenia świadczenia zdrowotnego pacjentowi, który był do takiego świadczenia uprawniony w sposób niezwłoczny. W szczególności uwaga ta dotyczy przypadków nieudzielenia pomocy pacjentom w tzw. stanach nagłych. W sprawie zakończonej wyrokiem Naczelnego

[13] II OSK 840/20.

Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2017 r.[14], Rzecznik zajmował się sytuacją, w której szpital odmówił świadczeń zdrowotnych ośmioletniemu dziecku z urazem wielonarządowym i dominującymi objawami ciężkiego urazu czaszkowo-mózgowego, który został poszkodowany w wypadku komunikacyjnym. Pacjent został przekazany do innej placówki. Decyzję uzasadniono zwiększoną obsadą lekarzy neurochirurgów pełniących tego dnia „dyżur neurochirurgiczny" w innym szpitalu. Po kilku godzinach od przetransportowania dziecko zmarło. Rzecznik stwierdził naruszenie prawa pacjenta do natychmiastowego udzielenia świadczeń zdrowotnych ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia (art. 7 ust. 2 u.p.p.). Naczelny Sąd Administracyjny, przychylając się do stanowiska Rzecznika uznał, iż „(…) skoro pacjent wymagający natychmiastowej pomocy został przetransportowany do Szpitala i znalazł się na płycie lotniska przy Szpitalu – nawet jeśli było to wynikiem błędnego działania koordynatora ratownictwa medycznego – obowiązkiem Szpitala było udzielenie mu niezwłocznie pomocy medycznej niezależnie od tego, czy Szpital pełnił w tym dniu tzw. ostry dyżur czy nie". Ponadto, sąd podkreślił, że „Działania organizatorskie pozbawiające podmiot leczniczy zdolności do realizacji podstawowego obowiązku udzielania natychmiastowego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia jest praktyką bezprawnego zorganizowanego działania, jak i zaniechania naruszającego zbiorowe prawa pacjentów".

Aprobując stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w ostatniej z przytoczonych spraw, podkreślić należy, iż w ocenie autorów, w tym przypadku należy mówić o zachowaniu zarówno bezprawnym, polegającym na nieudzieleniu świadczenia zdrowotnego pacjentowi w stanie zagrożenia życia, jak i subiektywnie zawinionym, poprzez świadome i planowane pozbawienie się zdolności do udzielenia świadczenia zdrowotnego.

Sądy administracyjne nie zawsze jednak pomijały stronę podmiotową czynu, o czym świadczy chociażby wypowiedź zawarta w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w którym to, dnia 17 marca 2016 r.[15] sąd stwierdził „Naruszenie zbiorowych praw pacjenta wymaga zatem spełnienia określonych przesłanek: bezprawności, zorganizowanego działania lub zaniechania podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych, w celu pozbawienia pacjenta praw lub ich ograniczenia. (…) Praktyka określona w art. 59 ust. 1 pkt 1 ma polegać na zachowaniu bezprawnym oraz zorganizowanym. Bezprawność to zachowanie

[14] II OSK 2619/16.
[15] VII/Wa 2766/15.

sprzeczne z prawem, zasadami współżycia społecznego lub niedopełnienie obowiązku wynikającego z normy prawnej, orzeczenia sądowego lub zobowiązania (…). Dyspozycja art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, wskazuje na zorganizowany charakter działania lub zaniechania podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych, które mają na celu pozbawienie praw pacjentów. Przesłanka zachowania zorganizowanego kładzie nacisk przede wszystkim na zaplanowanie czegoś i przeprowadzenie jakiegoś działania lub powstrzymanie się od jakiegoś działania. Do uznania „celowości" działania lub zaniechania wystarczy, że podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych co najmniej przewiduje, iż jego zachowanie doprowadzi do naruszenia praw pacjentów i na to się godzi. Zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów ma charakter bezwzględny i wynika z samej ustawy (art. 59 ust. 2 ww. ustawy)".

Autorzy niniejszego opracowania podzielają stanowisko wyrażone w ostatnim z przytoczonych wyroków. Najwierniej koresponduje ono bowiem z całością normy prawnej zawartej w art. 59 u.p.p. Oczywiście, spór ten w wielu przypadkach pozostaje czysto akademicki, trend swoistej obiektywizacji przesłanek odpowiedzialności cywilnej jest bardzo wyraźnie widoczny w sektorze ochrony zdrowia[16]. Uwaga ta pozostanie aktualna również w przypadku spraw dotyczących ochrony praw pacjenta, gdzie sam fakt naruszenia porządku prawnego będzie często przesądzał nie tylko o bezprawności, ale również winie podmiotu leczniczego (np. rozpatrywane w orzecznictwie sądów administracyjnych nieprawidłowości w zakresie udostępniania dokumentacji medycznej, czy też stosowania monitoringu wizyjnego). Niemniej pozostają do wyobrażenia sytuacje, w których zachowanie podmiotu leczniczego jest wprawdzie niezgodne z szeroko rozumianym porządkiem prawnym, ale jednocześnie nie ma na celu pozbawienia lub ograniczenia praw pacjentów.

3. Zorganizowany charakter działania lub zaniechania

W praktyce funkcjonowania podmiotów leczniczych wielokrotnie dochodzi do przypadków naruszenia praw pacjenta. Geneza tych naruszeń jest bardzo złożona i jej szczegółowe omówienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania. To, czym jednak różni się fakt jednostkowego, indywidualnego naruszenia prawa pacjenta, od naruszenia o charakterze

[16] Szerzej zob.: M. Nesterowicz, Kontraktowa i deliktowa odpowiedzialność lekarza za zabieg leczniczy, Warszawa-Poznań 1972.

zbiorowym jest to, iż to drugie przybiera postać zorganizowaną. Naruszenie praw pacjentów jest konsekwencją nieprawidłowej organizacji podmiotu leczniczego jako całości, co często jest wynikiem określonej (nieprawidłowej) wizji zarządczej.

W momencie uchwalania ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta wydawało się, że praktyczny zakres zastosowania omawianych przepisów będzie wąski, co wynikało z tego, iż w tamtych czasach obszary aktywności podmiotu leczniczego poddawane regulacji wewnętrznej były nieporównywalnie skromniejsze, niż ma to miejsce dzisiaj. Procesy zmierzające do poprawy jakości i bezpieczeństwa pacjentów, działania proakredytacyjne oraz poszerzający się zakres regulacji funkcjonowania podmiotów leczniczych skutkuje tym, że dzisiaj coraz więcej sfer aktywności szpitali i innych placówek ochrony zdrowia podlega coraz szerszej regulacji wewnętrznej. Na porządku dziennym pozostają dokumenty wewnętrzne, procedury skrupulatnie organizujące pracę osób wykonujących zawody medyczne w ramach poszczególnych komórek organizacyjnych podmiotu leczniczego. Oczywiście takie podejście w dość skuteczny sposób unifikuje funkcjonowanie podmiotów ochrony zdrowia. Z drugiej jednak strony, należy mieć na uwadze fakt, iż nieprawidłowo przygotowana procedura wewnętrzna w sposób bezprawny organizuje sytuację pacjentów, którzy znaleźli się w stanie faktycznym opisanym przez ten dokument. Jeżeli więc, mamy do czynienia z wadliwie przygotowanym formularzem świadomej zgody na określony zabieg np. ortopedyczny, to należy zdawać sobie sprawę, że dokument ten zostanie przedstawiony każdemu pacjentowi, korzystającemu z pomocy pracowników oddziału, w którym zabieg ten ma być wykonywany. Jeżeli procedura wewnętrzna w sposób bezprawny przewiduje np. pobieranie niedozwolonych lub zawyżonych opłat za udostępnienie dokumentacji medycznej, to pamiętajmy, iż dokument ten w sposób niedozwolony organizuje pracę komórki odpowiedzialnej za udostępnianie dokumentacji medycznej osobom uprawnionym. Źródłem owego zorganizowania, tak bezprawnego, jak i prawnie akceptowalnego, jest więc najczęściej nieprawidłowo skonstruowany lub stosowany dokument wewnętrzny. Niemniej zdarzają się również sytuacje, gdzie w trakcie prowadzonego postępowania, organ dochodzi do wniosku, że w danym podmiocie leczniczym, utrwalił się niepisany zwyczaj postępowania, które należy zakwalifikować jako działanie lub zaniechanie o charakterze bezprawnym. Dobrym przykładem tego rodzaju nieformalnych zwyczajów organizacyjnych są sprawy dotyczące monitoringu wizyjnego stosowa-

nego w podmiotach leczniczych. W jednej z pierwszych takich spraw, Rzecznik analizował przypadek stosowania w gabinetach lekarskich przychodni kamer umożliwiających odbiór obrazu i dźwięku, jego rejestrację, odtwarzanie lub przetwarzanie. Kamery były skierowane na drzwi wejściowe i poczekalnie. Ponadto, zamontowano je w gabinetach lekarskich, gdzie miały obejmować obraz drzwi wejściowych od wewnątrz wraz z fragmentem podłogi. Podczas kontroli okazało się jednak, że obraz z kamer obejmował również pacjentów korzystających ze świadczeń zdrowotnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 czerwca 2015 r. [17] stwierdził, iż: „Zasadnie Rzecznik Praw Pacjenta nakazał podjęcie działań niezbędnych do usunięcia z gabinetów lekarskich kamer, bowiem takie działanie jest niezbędne do zaniechania stosowania przedmiotowej praktyki, która narusza zbiorowe prawa pacjentów do poszanowania intymności i godności. Na powyższą ocenę nie ma wpływu cel zainstalowania kamer w gabinetach lekarskich w przychodni, a także rodzaj zainstalowanych kamer i częstotliwość ich używania". W innej sprawie kamery zainstalowane zostały w Szpitalnym Oddziale Ratunkowym i rejestrowały proces realizacji świadczeń zdrowotnych, które udzielane były przez trzy różne osoby z personelu medycznego, które nie podjęły próby zasłonięcia parawanu. Nadto, na zapisie z kamer widać, jak dwóm, świadomym pacjentom jednocześnie udzielane są świadczenia zdrowotne w tym samym pomieszczeniu bez odgrodzenia ich od siebie parawanami. Także w tym wypadku, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, czytelne określenie przedmiotu obowiązku nałożonego na podmiot leczniczy w postaci: usunięcia monitoringu z pomieszczeń Szpitalnego Oddziału Ratunkowego, stosowania parawanów w trakcie udzielania świadczeń zdrowotnych na tym oddziale, złożenia oświadczenia o przeproszeniu pacjentów, którzy mogli być monitorowani w pomieszczeniach Szpitalnego Oddziału Ratunkowego podmiotu leczniczego od 29.05.2015 r., jak również poinformowania o stopniu realizacji działań niezbędnych do zaniechania praktyki naruszającej zbiorowe prawa pacjentów i usunięcia skutków naruszenia wykluczało zasadność argumentacji skarżącej o braku konkretnych wytycznych umożliwiających wykonanie decyzji[18]. Nie sposób nie odnieść wrażenia, iż sprawy dotyczące stosowania monitoringu wizyjnego były rozpatrywane przez Rzecznika w sposób dość

[17] VII SA/Wa 787/15.

[18] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r., sygn. II OSK 582/17.

przypadkowy, a osobom zarządzającym podmiotami leczniczymi trudno było, z dotychczasowych decyzji, wysnuć precyzyjne wnioski dotyczące dopuszczalności stosowania tejże aparatury. Przełom w tym zakresie nastąpił w roku 2020, w sprawie dotyczącej udzielania świadczeń zdrowotnych w salach operacyjnych i zabiegowych, na których zainstalowane były kamery, bez informowania o tym fakcie pacjentów i bez ich zgody na monitorowanie. Zdaniem Rzecznika taka praktyka naruszała zbiorowe prawa pacjentów do poszanowania intymności i godności. Tym razem jednak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r.[19] doprecyzował, iż: „Stosowanie monitoringu, bez potrzeby pytania pacjenta o zdanie, jest dopuszczalne wszędzie tam, gdzie przepis szczególny na to zezwala. W pozostałych przypadkach wymagana jest zgoda pacjenta". Podążając tym tokiem rozumowania, Rzecznik Praw Pacjenta zdaje się oczekiwać od podmiotu leczniczego stosującego monitoring wizyjny:

- posiadania procedury postępowania w związku z monitoringiem
- informowania pacjentów o zainstalowanych kamerach przed udzielaniem im świadczeń,
- pobierania zgód na monitorowanie,
- wyłączania monitoringu na czas udzielania świadczeń pacjentom, którzy zgód nie udzielili lub nie są w stanie (nieprzytomni, bez kontaktu logicznego itp.),
- udzielania upoważnień personelowi szpitala w kwestii dostępu do monitoringu lub bieżącej obserwacji.

Omawiając zagadnienie monitoringu wizyjnego w podmiocie leczniczym warto przy tym wskazać na treść art. 23 a ustawy o działalności leczniczej, uchwalonego już po wydaniu cytowanych orzeczeń. Zgodnie z przywołanym przepisem, kierownik podmiotu wykonującego działalność leczniczą może określić w regulaminie organizacyjnym sposób obserwacji pomieszczeń:

- ogólnodostępnych, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa pacjentów lub pracowników pomieszczeń,
- w których są udzielane świadczenia zdrowotne oraz pobytu pacjentów, w szczególności pokoi łóżkowych, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, przebieralni, szatni, jeżeli wynika to z przepisów odrębnych za pomocą urządzeń umożliwiających rejestrację obrazu (monitoring).

[19] Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. II OSK 3837/19.

Nagrania obrazu uzyskane w drodze monitoringu, zawierające dane osobowe, podmiot wykonujący działalność leczniczą przetwarza wyłącznie do celów, dla których zostały zebrane, i przechowuje przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące od dnia nagrania, a następnie uzyskane w wyniku monitoringu nagrania obrazu zawierające dane osobowe podlegają zniszczeniu, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

Jak widać z przytoczonych stanów faktycznych zarzut bezprawnej organizacji podmiotu leczniczego może nastąpić po analizie aktów wewnętrznych regulujących pracę placówki medycznej, lub też w następstwie skrupulatnego odtworzenia stanu faktycznego, który wystąpił w danej sprawie.

4. Praktyka polegająca na działaniu lub zaniechaniu

Poza omówionymi już sprawami dotyczącymi stosowania monitoringu wizyjnego oraz prowadzenia określonej polityki kadrowej, Rzecznik Praw Pacjenta wielokrotnie wydawał decyzje w sprawach związanych m.in. z udostępnianiem dokumentacji medycznej. Także tam, praktyka naruszająca zbiorowe prawa pacjentów polegała zazwyczaj na wdrażaniu rozwiązań organizacyjnych niezgodnych z wymogami prawa (pobieranie zawyżonych opłat, wprowadzanie dodatkowych wymogów, które powinna spełnić osoba ubiegająca się o udostępnienie dokumentacji medycznej). Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 września 2016 r.[20], stwierdził, iż „Naruszeniem przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych prawa pacjenta jest ograniczenie formy składania żądania udostępnienia dokumentacji medycznej. Ustawa z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w art. 23, art. 26 ust. 1 oraz art. 27 nie daje bowiem podstaw do wyprowadzenia ograniczenia formy żądania. Wybór formy żądania, w tym podstawowej formy – formy ustnej – należy do pacjenta. Wyłączenie tej formy stanowi zatem naruszenie zbiorowych praw pacjentów”[21]. W innej sprawie podmiot leczniczy udostępniał dokumentację medyczną po złożeniu wniosku w formie pisemnej, mailowej bądź telefonicznej. Ze względu na akcję protestacyjną, nie było jednak możliwe złożenie wniosku osobiście w siedzibie placówki me-

[20] II OSK 1134/16.

[21] Naruszeniem zbiorowych praw pacjentów jest również uzależnienie udostępnienia dokumentacji medycznej od wypełnienia przez pacjenta lub osobę upoważnioną wniosku na formularzu stosowanym przez podmiot leczniczy. Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 maja 2017 r., sygn. VII SA/Wa 585/17.

dycznej. Także w tej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził: „Przepisy prawa nie określają jednak w jaki sposób pacjent może złożyć powyższy wniosek. Zatem, zdaniem Sądu, należy uznać, że wniosek o udostępnienie dokumentacji medycznej może zostać złożony w dowolny sposób, w szczególności pacjent może udać się do podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych i osobiście złożyć taki wniosek. Podkreślić należy, że podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych nie może ograniczać sposobu przyjmowania wniosków o udostępnienie tej dokumentacji jedynie do formy pisemnej bądź elektronicznej”[22]. W kolejnej sprawie Rzecznik zarzucił podmiotowi leczniczemu, że ten udostępnia dokumentację medyczną wyłącznie osobom upoważnionym na podstawie pełnomocnictwa z notarialnie lub urzędowo poświadczonym podpisem pacjenta. Alternatywnie podmiot wymagał od pacjenta złożenia upoważnienia w innej formie w obecności prawnika upoważnionego do wydania kopii dokumentacji medycznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, podtrzymując stanowisko Rzecznika stwierdził: „Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta nie uzależnia ważności lub skuteczności upoważnienia do dokumentacji medycznej od wymogu innej formy szczególnej, a nawet wymogu formy pisemnej. Oznacza to, że przedmiotowe upoważnienie może być udzielone nawet ustnie np. w obecności lekarza. Negowanie ważności pisemnego upoważnienia do dokumentacji medycznej i stawianie wymogu formy aktu notarialnego wbrew brzmieniu ustawy jest bezzasadne i niedopuszczalne. Prawo wglądu do dokumentacji medycznej nabywa konkretna osoba na podstawie upoważnienia złożonego przez pacjenta ustnie lub pisemnie”[23].

Nieco rzadziej Rzecznik Praw Pacjenta stwierdzał, iż do naruszenia zbiorowych praw pacjenta dochodziło poprzez zaniechanie podjęcia działań (np. nieudostępnianie dokumentacji medycznej w przewidzianym terminie lub całkowitą odmowę jej udostępnienia). Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 12 grudnia 2017 r.[24] rozpoznawał sprawę podmiotu leczniczego, który stosował zapis procedury wewnętrznej, na podstawie, którego osoba przyjmująca wniosek informowała pacjenta o czasie oczekiwania na dokumentację medyczną (nie

[22] Orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2016 r., VII SA/Wa 2766/15.

[23] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 września 2015 r. VII SA/Wa 1189/15. Zob. też decyzję Rzecznika Praw Pacjenta o numerze znaku sprawy: RzPP-ZPR.45.35.2015.ANA.MSZU.

[24] II OSK 2188/17.

dłużej niż 7 dni). NSA zauważył, że: „Wyznaczenie terminu nie później niż w ciągu 7 dni pozwala na stosowanie tego terminu jako reguły, naruszając prawo do udostępnienia dokumentacji bez zbędnej zwłoki. Indywidualne przypadki koniecznego wydłużenia terminu udostępnienia dokumentacji medycznej nie dają podstaw do wyprowadzenia odstępstwa od regulacji powszechnie obowiązującej przyznającej prawo do udostępnienia bez zbędnej zwłoki". W orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2016 r.[25], czytamy: „Dopuszczenie zwłoki z przyczyn braku dostatecznej organizacji podmiotu leczniczego wykonania obowiązku wobec pacjentów, którym udzielane są świadczenia jest nie do przyjęcia. Przesłankę „bez zbędnej zwłoki" należy odnieść tylko do potrzeby podjęcia czynności przygotowania dokumentacji medycznej, której przygotowanie nie jest związane z podjęciem złożonych czynności, jako że podmiot udzielający świadczeń ma obowiązek przechowywania dokumentacji. W zasadzie bez zbędnej zwłoki związane jest z obowiązkiem udostępniania tej dokumentacji niezwłocznie, zważywszy na sposób jej udostępnienia uregulowany w art. 27 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta"[26].

Warto w tym miejscu zasygnalizować, że duży obszar praktyk polegających za powstrzymywaniu się przez podmiot leczniczy od nałożo-

[25] II OSK 1247/16.

[26] Analogicznie na tle podobnego stanu faktycznego: Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 22 lipca 2016 r., sygn. II OSK 502/16,. W sprawie zakończonej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2016 r., sygn. II OSK 117/16, , ponownie stwierdzono, że: „Zapis regulaminu o dostępie do dokumentacji medycznej w terminie 3 dni jest sprzeczny zarówno z przepisami ustawy, jak i § 78 ust. 1 rozporządzenia, naruszając prawa pacjentów z ochrony życia i zdrowia. Stanowi to naruszenie zbiorowego prawa pacjenta do udostępnienia dokumentacji medycznej bez zbędnej zwłoki. Niejasny zapis regulaminu co do terminu, co wykazano w skardze kasacyjnej, narusza zbiorowe prawa pacjenta. Zapisy regulaminu nie mogą budzić wątpliwości interpretacyjnych, które otworzą możliwość naruszenia zbiorowych praw pacjentów". Tym samym podtrzymany został wyrok sądu I instancji, w którym dokonano wykładni pojęcia terminu „bez zbędnej zwłoki"; „Termin „bez zbędnej zwłoki" powinien być uzależniony od sposobu udostępnienia dokumentacji medycznej przewidzianej w art. 27 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Zasadnie Rzecznik Praw Pacjenta wskazał, że jeżeli pacjent żąda dokumentacji medycznej do wglądu w siedzibie podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych, a nie ma żadnych wątpliwości co do jego tożsamości, to nieuzasadnione jest oczekiwanie przez niego aż 3 dni na załatwienie jego wniosku. Tym samym dochodzi do „zwłoki" w udostępnieniu dokumentacji medycznej. Termin 3 dni nie jest tożsamy z terminem „bez zbędnej zwłoki", a odgórne określenie terminu udostępnienia dokumentacji medycznej jest sprzeczne z przepisem § 78 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania".

nych na niego obowiązków stanowią sprawy dotyczące nieudzielania informacji o stanie zdrowia pacjenta upoważnionym osobom bliskim. Od lat obserwujemy dynamicznie postępującą cyfryzację relacji międzyludzkich. Kontakty coraz częściej przybierają postać zdalną i realizowane są przy pomocy nowoczesnych narzędzi pozwalających komunikować się na odległość. Tradycyjną rozmowę twarzą w twarz, zastępuje nie tylko dialog telefoniczny, ale również ten realizowany przy pomocy komunikatorów internetowych, czy poczty elektronicznej. Te procesy docierają również do podmiotów leczniczych, budząc konsternację po stronie osób wykonujących zawody medyczne. Należy jednak pamiętać, że komunikacja zarówno z pacjentem, jak i jego bliskimi, jest reglamentowana prawnie, i nie podlega dowolnej ewolucji, tak jak ma to miejsce w przypadku pozostałych relacji międzyludzkich. Z drugiej strony, polskie prawo medyczne zdaje się nie nadążać za postępującymi zmianami. Przykładowo, ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta nie reguluje wprost problematyki udzielania informacji medycznej na odległość (rozmowa telefoniczna, videorozmowa itp.), jednocześnie nakładając na pracownika medycznego obowiązek udzielania informacji uprawnionej osobie bliskiej o stanie zdrowia pacjenta. Warto w tym miejscu przytoczyć „Wytyczne w sprawie realizacji przez osoby uprawnione prawa do informacji o stanie zdrowia pacjenta na odległość”[27], wydane pod koniec 2020 r. przez Rzecznika Praw Pacjenta oraz Urząd Ochrony Danych Osobowych. W komunikacie prasowym z dnia 1 grudnia 2020 r. czytamy: „Normy prawne określają osoby uprawnione oraz sytuacje w jakich mogą one uzyskać dostęp do informacji o stanie zdrowia pacjenta. Natomiast wypracowane wytyczne zawierają rekomendowane rozwiązania, które pozwolą na realizację prawa osoby upoważnionej do informacji o stanie zdrowia pacjenta na odległość z uwzględnieniem praw pacjenta oraz zasad wynikających z regulacji dotyczących ochrony danych osobowych. W dobie trwającej epidemii oraz wprowadzanych ograniczeń w realizacji praw pacjenta należy poszukiwać alternatywnych możliwości przekazywania informacji o stanie zdrowia pacjenta osobom do tego uprawnionym, w szczególności z wykorzystaniem możli-

[27] Rzecznik Praw Pacjenta, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Wytyczne w sprawie realizacji przez osoby uprawnione prawa do informacji o stanie zdrowia pacjenta na odległość, RzPP-DSD.420.74.2020, https://www.gov.pl/web/rpp/wytyczne-dotyczace-realizacji-prawa-do-informacji-przez-osoby-uprawnione-na-odleglosc (dostęp: 23 sierpnia 2022 r.).

wości, jakie dają nam nowe technologie”[28]. W ocenie piszących te słowa zignorowanie postulatów przewidzianych w przytoczonych wytycznych również może zostać zakwalifikowane jako przypadek naruszenia zbiorowych praw pacjentów.

5. Praktyka uderzająca w uprawnienia wszystkich pacjentów lub określonych grup pacjentów

Praktyka naruszająca zbiorowe prawa pacjenta powinna mieć charakter generalny i być nakierowana na bliżej niesprecyzowaną, pojmowaną abstrakcyjnie grupę pacjentów rozumianych jako swoista zbiorowość (np. pacjenci szpitala powiatowego, chorzy leczący się na oddziale urologicznym, lub mieszkańcy określonej miejscowości, chorzy wobec których stosowany jest przymus bezpośredni)[29]. Jest to wymóg bezpośrednio związany z zorganizowanym charakterem działania lub zaniechania podmiotu leczniczego. Chodzi więc o to, by funkcjonowanie placówki medycznej zostało zorganizowane w sposób bezprawny, który nie uderza tylko w sytuację jednostki, ale jednocześnie narusza prawo całej zbiorowości.

Mając na uwadze, iż źródłem nieprawidłowości są najczęściej określone akty wewnętrzne regulujące pracę podmiotu leczniczego (np. procedury obowiązujące w danej komórce organizacyjnej, dotyczące udostępniania dokumentacji medycznej, regulujące odwiedziny w szpitalu), stosunkowo łatwo przewidzieć sytuację, w której w sposób bezprawny regulują one sytuację całych grup pacjentów, np. jeżeli w oddziale dziecięcym funkcjonuje nieprawidłowa procedura udzielania świadczeń zdrowotnych pacjentom małoletnim, ignorująca prawo przedstawiciela ustawowego, to w naturalny sposób ingeruje ona w sytuację prawną każdego pacjenta, który potencjalnie miałby zostać poddany procedurze w tym oddziale. Jeżeli kontrolowany podmiot leczniczy, działający na podstawie wadliwie skonstruowanej procedury wewnętrznej, pobrał zawyżoną lub niedopuszczalną opłatę za udostępnienie dokumentacji medycznej, to najprawdopodobniej w analogiczny sposób zachowa się w przypadku pozostałych pacjentów występujących z takimi wnioskami.

[28] Https://uodo.gov.pl/pl/138/1787 (dostęp: 23 sierpnia 2022 r.).
[29] U. Drozdowska, M. Śliwka, *op. cit.*, s. 30.

6. Podsumowanie

Przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta funkcjonują już ponad 13 lat. Przez ten czas Rzecznikowi Praw Pacjenta oraz sądom administracyjnym udało się wykonać najtrudniejsze zadanie jakim było uchwycenie istoty omawianej instytucji.

Uwagi podniesione w niniejszym opracowaniu absolutnie nie umniejszają ogromnego wysiłku organizacyjnego podjętego przez Biuro Rzecznika Praw Pacjenta. Przeciwnie, coraz powszechniejsze stosowanie omówionych przepisów, w istotny sposób poprawiło sytuację polskich pacjentów oraz wpłynęło na rozliczne działania korekcyjne wdrożone przez polskie podmioty lecznicze. Debata o kierunkach kontrolnych realizowanych przez Rzecznika Praw Pacjenta umożliwia placówkom medycznym wcześniejszą zmianę procedur, co z kolei ma bardzo istotne znaczenie prewencyjne.

Bibliografia

1. Bagińska E., (w:) M. Nesterowicz (red.), Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta – Komentarz, Warszawa 2009.
2. Bujny J., Prawa pacjenta. Między autonomią a paternalizmem, Warszawa 2007.
3. Drozdowska U., Śliwka M., Analiza statusu prawnego Rzecznika Praw Pacjenta – zagadnienia wybrane, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2015, nr 3(47).
4. Karkowska D., Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta - Komentarz, Warszawa 2012.
5. Nesterowicz M., Kontraktowa i deliktowa odpowiedzialność lekarza za zabieg leczniczy, Warszawa-Poznań 1972.
6. Śliwka M., Prawa pacjenta w prawie polskim na tle prawnoporównawczym, Toruń 2010.
7. Zieliński P., Ochrona zbiorowych praw pacjentów, Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW 2013, t. 4.

Practices violating collective patient rights in the jurisprudence of administrative courts

Abstract

The Act on Patients' Rights and the Patient's Rights Ombudsman was passed on November 6, 2008. At that time, one of the significant novelties was the provisions on conducting proceedings in cases of practices violating so called collective patient's rights. The new regulations, at the time of their enactment, became the subject of interesting doctrinal disputes. In recent years, we have also observed the development of the jurisprudence of administrative courts examining complaints against decisions issued by the Ombudsman for Patients' Rights.

The purpose of this paper is to discuss the current state of administrative courts jurisprudence.

Key words

The Ombudsman for Patients' Rights, practices violating so called collective patient's rights, administrative courts jurisprudence.

Robert Stefanicki[1]

Skarga w interesie publicznym w świetle orzecznictwa sądów Indii

Streszczenie

Interes publiczny jest dyrektywą postępowania nakazującą ochronę wartości wspólnych dla społeczeństwa. Występuje tu istotne zagadnienie granic autonomii jednostki. Z tego punktu widzenia zawarto odniesienia do „największej demokracji świata", ponieważ niniejszy artykuł traktuje o dążeniu społeczeństwa Indii do zapewnienia rozwoju tego kraju w kierunku demokratycznym, gwarantującym obywatelom sprawiedliwość społeczną, równość i wolność. Historyczne pozostałości drastycznych różnic ekonomicznych, społecznych i kulturowych dają jeszcze o sobie znać. Jednym z ważkich instrumentów, gwarantowanych konstytucyjnie jest instytucja skargi w interesie publicznym, upoważniająca każdą jednostkę, której prawa i wolności zostały złamane lub naruszone do zwrócenia się do SN Indii, lub stanowych sądów o odszkodowanie za poniesione straty. Orzecznictwo Indii cechuje duża aktywność aksjologiczna w niwelowaniu różnic społecznych, co wydaje się interesujące z naszej perspektywy krajowej.

Słowa kluczowe

Prawo do równości, prawo do wolności, zakaz dyskryminacji, dyskryminacja wyrównawcza, skarga w interesie publicznym, jurysdykcja SN Indii i stanowych.

Konstytucja Indii – przyjęta zaraz po uzyskaniu niepodległości[2] – odzwierciedla dążenie jej założycieli do ustanowienia suwerennej i demokratycznej republiki, gwarantującej wszystkim obywatelom sprawiedli-

---

[1] Prof. dr hab. Robert Stefanicki, Instytut Prawa Cywilnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000–0002–6087–4231.

[2] Konstytucja Republiki Indii uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne 26 listopada 1949 roku, weszła w życie 26 stycznia 1950 roku.

wość w każdym jej wymiarze, wolność oraz równość. W celu eliminacji z życia publicznego zakorzenionych historycznych nierówności społecznych, ekonomicznych i kulturowych Konstytucja wprowadza „trzy klasyczne instrumenty społecznej inżynierii”[3]. Dotyczą one gwarancji prawa do równości, zapewnienia prawa do wolności i życia oraz stworzenia realnych dla każdego obywatela[4], którego prawa zostały naruszone, możliwości zwrócenia się do Sądu Najwyższego w Indiach lub Stanowych Sądów Najwyższych w celu dochodzenia zadośćuczynienia.

Do pierwszego z wymienionych praw, mającego fundamentalny charakter w demokratycznym porządku, zastosowanie ma art. 14 Konstytucji. Stanowi on, że państwo nie odmówi nikomu równości wobec prawa lub równej ochrony prawa w obrębie terytorium Indii. W organicznym i dopełniającym związku z tym przepisem pozostaje art. 15 stanowiący o zakazie dyskryminacji ze względu na religię, przynależność kastową, płeć lub miejsce urodzenia[5]. Zgodnie z tym przepisem (1) Państwo nie

[3] A. Verma, Wpływ skargi w interesie publicznym na rewolucję sądowniczą w Indiach, Palestra 1997, nr 7–8, s. 117. „Prawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego), ale i także możliwości jego egzekucji. Brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania” – tak m.in. wyrok Polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02 – „(…) sformułowanie treści stanowionego prawa wymaga stosownej aktywności już na etapie przygotowania projektu ustawy. Jego przygotowanie poprzedzić powinno m.in. wyznaczenie i opisanie stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków zmian prawa, a także określenie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań. Ponad wszelką wątpliwość prawodawca powinien określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy lub innego aktu normatywnego”.

[4] Polska doktryna zauważa, że ochrona praw obywateli może oznaczać jednocześnie ochronę interesu społecznego i praworządności, ale nie zawsze ochrona interesów indywidualnych stanowi równocześnie ochronę interesu społecznego, M. Jędrzejewska, K. Weitz, (w:) T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze (Część, tom 1), Warszawa 2009, s. 112. Z uwagi na rolę prokuratora w tym zakresie, ochrona interesu społecznego i praworządności powinna występować w każdym przypadku wszczęcia lub przystąpienia przez prokuratora do postępowania, P. Wiśniewski, Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, Prokuratura i Prawo 1997, nr 10, s. 70.

[5] Zob. wyrok Sądu Najwyższego Indii w apelacji cywilnej nr 1677–1678 z 2020 r. w sprawie Dr. Hira Lal przeciwko State of Bihar, Indian Law Reports, Cuttack Serries 2021, s. 573.

może dyskryminować żadnego obywatela ze względu na religię, rasę, przynależność kastową, płeć, miejsce urodzenia (...) (2) Żaden obywatel nie może ze względu na religię, rasę, przynależność kastową, płeć, miejsce urodzenia lub jedynie ze względu na którąkolwiek z nich podlegać pozbawieniu praw, odpowiedzialności lub ograniczeniom[6].

Twórcom Konstytucji zależało na tym, aby nie poprzestawać na równości formalnej, ale zabezpieczać także rzeczywistą równość, kojarzoną m.in. z równością szans. Konstytucja dopuszcza tzw. dyskryminację wyrównawczą[7]. Postanowienia art. 15(4) nie ograniczają uprawnień organów państwa do wydawania przepisów szczególnych służących poprawie sytuacji jakiejkolwiek grupy obywateli upośledzonych społecznie lub edukacyjnie, jak też kast lub grup etnicznych wyszczególnionych w Załączniku[8]. Przenosząc konstrukcję dyskryminacji wyrównawczej na płaszczyznę unijną, takie mechanizmy są wprowadzone w celu ochrony słabszych uczestników obrotu, zwłaszcza grup konsumentów niemieszczących się w wysoko postawionej poprzeczce dla modelu poinformowanego i rozsądnego konsumenta[9] ze względu na usprawiedliwiony okolicznościami brak doświadczenia, wiedzy, niedorozwój umysłowy lub warunki środowiskowe i ekonomiczne[10]. W końcu na uwagę zasługuje okoliczność, że orzecznictwo indyjskiego sądu najwyższego zaczęło ostrożnie posługiwać się zwrotem prawa do wiedzy, powyższego bycia poinformowanym, a to warunkuje

---

[6] Do problemów gwarancji konstytucyjnych w zakresie równego traktowania każdej jednostki i zakazu dyskryminacji odniósł się Parlament Europejski w projekcie Rezolucji w sprawie nowelizacji ustawy o obywatelstwie indyjskim z 2019 roku, 2020/2519 RSP z dnia 22 stycznia 2020 r.

[7] O warunkach jej zastosowania stanowi art. 16 Konstytucji – uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne 26 listopada 1949 roku.

[8] Zob. też spójny z powyższym ust. 2 art. 15. Por. uwagi na tle sprawy Pramati, R. A. Abeyratne, Privileging the Powerful: Religion and Constitutional Law in India, Asian Journal of Comparative Law 2018, nr 13, s. 328–330.

[9] Zob. dyferencjację modelu konsumenta wprowadzoną dyrektywą 2005/29 i transponowaną do prawa polskiego ustawą o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, R. Stefanicki, Nieuczciwe praktyki handlowe w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej – dyrektywa 2005/29, Warszawa 2007, s. 144–145.

[10] W tym ostatnim wypadku Komisja Europejska jest zobligowana do przeprowadzania stosownej analizy podstaw prawnych rozważanych planów legislacyjnych ze względu na okoliczność, że wkraczanie unijnego legislatora w porządek prawny państwa członkowskiego wymaga należytego uzasadnienia, tym bardziej analiz ekonomicznych wpływu regulacji rynku, w szczególności w sferze nienależącej do UE wyłącznej kompetencji. Analizy ekonomiczne uzasadniające ingerencję w krajowy rynek wewnętrzny, które powinny uzasadniać ingerencję, wymagają równoważnego podejścia do chronionych interesów i wartości.

„zdolność wszystkich uczestników do formułowania swych poglądów i ich swobodnego komunikowania pozostałym" oraz „odpowiedzialność funkcjonariuszy za własne postępowanie"[11].

W demokratyczny porządek prawny nieodłącznie wpisywane są prawa i wolności obywatelskie. Tych ostatnich z wymienionych dotyczy regulacja zawarta w art. 19 ust. 1 Konstytucji. Stanowi on, że wszystkim obywatelom przysługuje prawo do wolności, wypowiedzi i wyrażania poglądów[12], pokojowego i bez broni gromadzenia się, tworzenia stowarzyszeń, związków lub spółdzielni, swobodnego przemieszczania się po terytorium Indii, przebywania i osiedlania się na dowolnej części terytorium Indii oraz wykonywania dowolnego zawodu lub podejmowania dowolnego zajęcia, handlu lub działalności gospodarczej. Żadne prawo czy wolność, także te gwarantowane Konstytucją nie ma charakteru absolutnego i podlegać może ograniczeniom z uwagi na ważny interes publiczny lub względy bezpieczeństwa. Przy tym ograniczenia praw jako wyjątek od zasady powinny być interpretowane ścieśniająco.

Kluczową funkcję w ekspozycji podstawowych praw wypełnia art. 21 Konstytucji. Stanowi on, że nikt nie może zostać pozbawiony życia lub wolności osobistej, chyba że w sposób zgodny z procedurą określoną prawem. Z tego przepisu orzecznictwo sądowe stworzyło wręcz królewską normę, dynamicznie i szeroko go wypełniając aksjologicznymi desygnatami. Ze zrozumiałych względów prawo do życia wysuwa się na czoło. Jego nieurzeczywistnienie czyniłoby pozostałe prawa i wolności pozbawionymi użytecznego charakteru. Koncepcja prawa do życia nie ma charakteru statycznego, ponieważ zmieniają się zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania wymuszające odczytywanie tego prawa na moment zastosowania.

Konstytucja w Części III nie tylko określa prawa i wolności obywatelskie, ale zawiera niezwykle istotny mechanizm mający na celu ich skuteczne wprowadzenie w życie, otwierając w ten sposób dostateczną przestrzeń dla sądowego aktywizmu. Podstawę konstytucyjną jurysdykcji sądów w przedmiocie składanych wniosków wyznaczają art. 32 i 226 Konstytucji. Pierwszy z nich stanowi, że prawo do wnoszenia na określo-

[11] M. Bernaczyk, Prawo do informacji w Polsce i na świecie, Warszawa 2014, s. 234. Zob. też sprawę Bachchan v. India Abroad Publications, 154 Misc. 2d 228 oraz K. B. Agraval, V. Singh, Private International Law in India, Austin–Boston–Chicago–New York 2010, s. 88 i n.

[12] W społeczeństwie, w którym przykładowo istnieje khap panchayats, czy praktyki santhara, S. Kumar, Sketching the Limits of Article 142 of the Constitution of India. A Constitutional Necessity, (w:) S. Khurshid, S. Luthra, L. Malik, S. Bedi (red.), Judicial Review, Cambridge 2020, s. 379.

nych zasadach do Sądu Najwyższego Indii wniosków w celu wyegzekwowania praw nadanych przez Część III Konstytucji jest zagwarantowane. Natomiast podstawę jurysdykcji Stanowych Sądów Najwyższych Indii określa art. 226 Konstytucji. Zgodnie z jego literą każdy Stanowy Sąd Najwyższy będzie miał prawo na terytorium, które obejmuje swoją jurysdykcją[13], wydawać każdej osobie lub władzy we właściwych wypadkach także każdemu rządowi, obowiązujące na całym terytorium dyrektywy, rozporządzenia lub nakazy łącznie z nakazami natury *habeas corpus*, *mandamus*, zakazami, *quo warranto* i *certiorari* lub innego rodzaju w celu wymuszenia jakiegokolwiek prawa nadanego w części III i w każdym innym celu. Tak więc w przypadku naruszenia prawa podstawowego jednostki lub określonej grupy osób, sąd uruchomi procedury, łagodząc w określonych przypadkach formalistyczne wymogi. W celu ochrony praw podstawowych Sąd Najwyższy Indii może wydawać uprzywilejowane nakazy przeciwko „państwu" (art. 12 Konstytucji).

Wprowadzona na mocy ustawy zasadniczej, instytucja skargi – zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny[14] – zapoczątkowała rewolucję sądowniczą w Indiach. Aktywizm sędziowski być może przerósł nawet oczekiwania twórców Konstytucji, ale orzecznictwo Sądu Najwyższego pozostaje w duchu jej założeń. Zdaniem innych[15] można ponad wszelką wątpliwość argumentować, że sądownictwo przekroczyło swoje granice a tak częste uzurpowanie funkcji ustawodawczych przez SN Indii przerodzi się w kryzys konstytucyjny, w którym to sądownictwo pozbawione odpowiedzialności w sensie praktycznym będzie stanowić prawo. Zgodnie z powyższą argumentacją sądownictwo to nadmiernie wchodzi w sferę władzy wykonawczej. Odrzucając skrajne w tym zakresie stanowiska, należy z całą odpowiedzialnością podnieść, że aktywizm sędziowski w budowaniu nowoczesnego społeczeństwa wydaje się niewątpliwy i trudny do przecenienia w sytuacji licznych luk prawnych[16]. Sądy nie tyl-

[13] Zob. też m.in. E. Lauterpacht, International Law–Sovereign Immunity–Choses–in–Action–Effect of Claim of Control, The Cambridge Law Journal 1958 (kwiecień), nr 1, s. 3 i n.

[14] A. Verma, Wpływ skargi…, s. 120.

[15] S. Kumar, Sketching the Limits …, s. 378 i n. Autor powołuje wyrok w sprawach Nationale Anthem Case. SN Indii dosłownie ustanowił nowe przepisy, które pozostawiają zasadniczą funkcją ustawodawcy. Z drugiej strony zob. też działania tej ostatniej władzy J. Manor, D. Kapur, P. B. Mehta, M. Vaishnav (red.), 'The Presidency' in Rethinking Public Institutions in India, Oxford University Press, 2017, s. 49 i n.

[16] Jego zwolennikiem był sędzia Bhagwati. Aktywność tego sędziego wyrosła z głębokiego zrozumienia powszechnej tendencji prawa do ochrony ustalonych interesów społecznych i politycznych. To właśnie problem nierówności w dostępie do prawa skłonił go do sceptycznego podejścia do formalizmu prawniczego, szerzej M. C. Sharma,

ko stopniowo rozbudowywały merytoryczną zawartość praw podstawowych gwarantowanych Konstytucją, ale jednocześnie znacznie uprościły procedury odnoszące się do dostępności skargi. Szczególnie dotyczyło to liberalizacji *locus standi*. Wymogi co do dokumentu warunkującego skuteczność wnoszonego do Sądu wniosku spełniać mógł list, telegram, stosowna informacja od osoby trzeciej działającej w dobrej wierze lub zgłoszenia organizacji *pro bono*.

We wnoszonych skargach w interesie publicznym szczególnie często powoływany jest art. 21[17] – niejednokrotnie też w powiązaniu z art. 14 i 15[18]. Sądownictwo wypracowało bogatą jego treść w drodze dynamicznego interpretowania prawa do życia i wolności osobistej. Po wczesnym orzecznictwie charakteryzującym się wąskim (literalnym) ujmowaniem prawa do życia Sąd Najwyższy przeszedł do interpretacji art. 21 w ten sposób, aby objąć jego zakresem nie tylko przeżycie, które mogło wyrażać się wegetacją, ale także zabezpieczenie niezbędnych do życia potrzeb. Ich zaspokojenie przesądza o tym, że życie ludzkie jest niepozbawione sensu i znaczenia. M.in. w często powoływanym przez doktrynę i judykaturę wyroku w sprawie Meneka Gandhi przeciwko Unii Indii[19] Sąd Najwyższy nadał funkcjonalno–celowościowy charakter wykładni art. 21 Konstytucji, stwierdzając m.in., że prawo do życia nie jest jedynie prawem fizycznym, ale prawem do życia z godnością, z czym się łączy zaspokojenie podstawowych potrzeb jednostki. W wyroku w sprawie Francis Caralie przeciwko Union Territory of Delhi nastąpiło rozwinięcie stanowiska z powołanego już wyroku. Sąd Najwyższy przyjął, że „obejmuje

Law, Justice and Judicial Power: Justice P N Bhagwati's Approach Festschrifts 2961. In Praise of Lifting the Floodgates – An Australian Tribute to P. N. Bhagwati. The Hon Michael Kirby AC CMG OakBridge Publishing 2019, s. 6. Natomiast zdaniem J. Manor (The Interplay of Law and Politics in India, (w:) S. Khurshid, S. Luthra, L. Malik, S. Bedi (red.), Judicial Review, Cambridge 2020, s. 41–43) sprytna strategia polityczna zastosowana (w większości) przez Sąd Najwyższy – zwykle współpracujący z rządem i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego – zapewniła, że jego orzeczenia mają istotny wpływ na politykę (…). Podobnie S. Friedman and D. Maiorano, The Limits of Prescription: Court and Social Policy in India and South Africa, Commonwealth and Comparative Politics 2017, nr 3, s. 353 i n.

[17] Nikt nie może zostać pozbawiony życia lub wolności osobistej, chyba że w sposób zgodny z procedurą określoną prawem.

[18] Zob. sprawy Kathi przeciwko Raning Rawat State of Saurashtra, AIR 1952 SC 123, Video Electronics Pvt. Ltd. przeciwko State of Punjab, AIR 1990 SC 820, Prem Chand Somchand Shah przeciwko Union of India, AIR 199, 2 SCC 48, Narmada Bachao Andolan (III) przeciwko State of Madhya Pradesh, AIR 2011 SC 1989, Rajasthan State Industrial Development and Investment, AIR 2013 SC 1226, State of Uttar Pradesh przeciwko Dayanand Chakrawarty, AIR 2013 SC 3066.

[19] 1978 AIR 597.

prawo do życia z godnością ludzką i wszystko, co się z nią wiąże, a mianowicie podstawowe potrzeby życiowe takie jak odpowiednie odżywianie, ubranie i schronienie nad głową" oraz niezbędne warunki osobniczego rozwoju i wyrażania się w różnych formach. W literaturze przedmiotu pojawia się jednak stanowisko[20], że interpretacja sądowa w Indiach nie pomaga w promocji człowieka i jego zdolności, ale jest zaślepione retoryką rozwoju gospodarczego.

Urzeczywistnianiem prawa do życia i wolności osobistej jako prawa podstawowego pozostaje konstrukcja odszkodowań za istotne ich naruszenie. Drogę do ochrony przez naprawienie szkody wyznaczyło orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie Rudul Sah przeciwko Stanowi Bihar z dnia 1 sierpnia 1983 r.[21] Wnoszący na podstawie art. 32 Konstytucji skargę do Sądu Najwyższego w związku z niesłusznym aresztowaniem i pozbawieniem go wolności na 14 lat domagał się zadośćuczynienia za powstałą szkodę oraz przyznania mu środków na rehabilitację i pokrycie kosztów leczenia. Sąd Najwyższy uznał racje Wnioskodawcy skargi argumentując m.in., że gwarancja prawa do życia i wolności osobistej na podstawie art. 21 zostałaby pozbawiona istotnej treści, gdyby Sąd ograniczył się do nakazu zwolnienia osoby bezprawnie przetrzymywanej. Prawo do odszkodowania w przypadku istotnego naruszenia jest adekwatnym środkiem zadośćuczynienia władz za powstałą szkodę. Sprawa Rudula Saha uznawana jest za przełomowe rozstrzygnięcie w kwestiach odszkodowawczych obciążających władzę za naruszenie konstytucyjnych praw podstawowych. Zabezpieczenie minimum warunków egzystencji członkom społeczeństwa, którzy znaleźli się w biedzie nie z własnej winy, jest etycznym obowiązkiem opiekuńczego państwa oraz sprawdzianem solidarności społecznej. W sprawie Centrum Edukacji i Badań Konsumenckich przeciwko Unii Indii[22] Sąd Najwyższy podniósł, że sprawiedliwość społeczna, która jest narzędziem zabezpieczającym życiu sens i funkcjonowanie z ludzką godnością[23] wymaga

[20] R. Supriya, Developing Human Capabilities Through Law: Is Indian Law Failing? Asian Journal of Law and Economics 2012, vol. 3: Issue 1, Article 4, na wstępie.

[21] AIR 1983 SC 1086.

[22] 3 SCC 161 (1984), 9 SCC 648 (2009).

[23] W Preambule Konstytucji już wskazuje się, aby zapewnić wszystkim jej Obywatelom: sprawiedliwość społeczną, ekonomiczną i polityczną; wolność myśli, wypowiedzi, przekonań, wyznania i kultu religijnego; równy status i możliwości; a także wspierać wśród nich braterstwo, zapewniając godność jednostki oraz jedność i integralność Narodu.

od państwa zapewnienia robotnikom minimalnego poziomu materialnego oraz gwarancji bezpieczeństwa[24].

Instytucja skargi unaoczniła wiele problemów związanych z ustalaniem odpowiedzialności państwa za działania lub zaniechania niezgodne z prawem, lub[25] społecznym poczuciem sprawiedliwości. Tradycyjnie władze powoływały się na suwerenny immunitet. Rekompensaty były przyznawane jedynie za błędy lub zaniedbania przy wykonywaniu funkcji niesuwerennych. Przy tym Sąd Najwyższy konsekwentnie podnosił, że nie ma podstaw do powoływania się na immunitet w sytuacji niedbalstwa władzy lub wychodzenia jej poza posiadane kompetencje. W sprawie Stan Madhya Pradesh and Anr. przeciwko Smt. Shantibai and Anr.[26] Sąd Najwyższy odrzucił zastosowanie powołanego przez władze immunitetu suwerennego. Po raz kolejny art. 21 był chroniony przez wymiar sprawiedliwości. Na państwo została nałożona odpowiedzialność za niedbałe i niezgodne z prawem działanie władz. Sposób wykonywania funkcji powierzonych władzy wykonawczej może być też weryfikowany przez pryzmat wartości, jakie uosobione są w prawie do życia i wolności jednostki chronionym art. 21 Konstytucji. W sprawie Shivram przeciwko Stanowi Maharashtra z 2009 r.[27] chodziło o kwalifikacje działań państwa związanych z wywłaszczeniem gruntów prywatnych w interesie publicznym[28]. Cele wywłaszczenia nie budziły wątpliwości prawnych skarżących, ale sposób ich realizacji pozostawał w sprzeczności z mechanizmami ochronnymi art. 21 Konstytucji, ponieważ władze zatrzymały większość rekompensaty przyznanej składającym skargę, pozostawiając ich faktycznie bez środków do życia. Stąd istniała podstawa do pociągnięcia władz do odpowiedzialności za naruszenie prawa.

Komisja legislacyjna Indii podejmowała wiele prób na rzecz zniesienia doktryny suwerennego immunitetu i stworzenia przepisów dotyczących odpowiedzialności państwa z pewnymi jedynie wyjątkami. Mimo

[24] Por. R. Supriya, Developing Human Capabilities…, s. 15, który przytacza inne stanowisko sądu, z którego wynika, że ostatnio nastąpiła wyraźna zmiana w podejściu sądów do rozpatrywania spraw dotyczących interpretacji przepisów dotyczących opieki społecznej. Atrakcyjne mantry globalizacji i liberalizacji szybko stają się racją bytu procesu sądowego i powstało wrażenie, że sądy konstytucyjne nie są już przychylne trudnej sytuacji robotników przemysłowych i niezorganizowanych.

[25] Na temat relacji pojęć ujętych między spójnikiem zob. Sprawy Delhi Administration przeciwko Gurudeep Singh Uban AIR 2000 SC 3737 oraz Girimallappa przeciwko The Special Land Acquisition Officer, AIR 2012 SC 3101.

[26] AIR 2005 MP 66.

[27] Https://indiankanoon.org/doc/641972/.

[28] Również w prawie polskim jest przewidziane prawo wywłaszczenia w art. 64 Konstytucji.

czynionych wysiłków projekty nie zostały przyjęte przez Parlament, czego konsekwencją było rozwijanie odpowiedzialności państwa na mocy Konstytucji w drodze orzecznictwa Sądu Najwyższego. Powoływanie się na immunitet miało miejsce w związku z wniesioną skargą w sprawie Thangarajan przeciwko Unii Indii z 1973 r.[29] Nieletni o powyższej godności uległ wypadkowi w wyniku zderzenia z ciężarówką przewożącą gaz CO3 na okręt wojenny INS Jamuna. Strona reprezentująca państwo powołała się na immunitet, zważywszy, że samochód był używany do celów wojskowych. Sąd nakazał wypłaty *ex gratia* w wysokości 10000 INR. Zdaniem Sądu Najwyższego byłoby okrucieństwem mówić, że rannemu chłopcu, który doznał ciężkich obrażeń i przebywał w szpitalu przez szereg miesięcy faktycznie ubezwłasnowolniony, z czym wiązało się ponoszenie znacznych wydatków, nie przysługuje mu żadna rekompensata, ponieważ miał „przywilej" potrącenia przez ciężarówkę, która była używana w ramach suwerennej funkcji państwa. Również w wyroku w sprawie N. Nagendra Rao przeciwko Stanowi AP z 1994 r.[30] miało miejsce powołanie na funkcje suwerenne, które faktycznie miały chronić zaniechania urzędników państwowych ze szkodą dla Apelującego. Odrzucając argument władzy, Sąd Najwyższy orzekł na korzyść wnoszącego skargę. Zdaniem tego Sądu współcześnie nie ma podstaw do rozróżnienia między władzą suwerenną a niesuwerenną. Wszystko zależy od charakteru władzy i sposobu jej wykonywania. Prawo wydane przez ustawodawcę może być złe lub *ultra vires*, ale ponieważ jest to wykonywanie władzy ustawodawczej, osoba nim dotknięta może kwestionować jego ważność, ale nie może wystąpić do Sądu z powodu zaniedbania w uchwalaniu prawa.

Sąd Najwyższy zaznaczył, że jakiekolwiek podziały funkcji państwa na suwerenne i niesuwerenne, rządowe lub pozarządowe nie są rozsądne, ponieważ pozostają w sprzeczności z nowoczesnym myśleniem o relacjach między obywatelem i władzą. Sądy odnotowują fakt, że odpowiedzialność administracyjna[31] za bezprawne działanie urzędników państwowych jest trudna do wyegzekwowania. Odszkodowanie jest uciążliwe i czasochłonne, a problem nasila się, gdy jedną ze stron jest państwo. Sądy z reguły reprezentują podejście ścieśniające przy definiowaniu suwerennych funkcji władz, obejmując nimi stanowienie

[29] AIR 1975 Mad 32.
[30] SCC (6) 205.
[31] Sądowa kontrola administracyjna ma na celu zapobieganie arbitralności, irracjonalności, stronniczości i działania w złej wierze, zob. sprawę Jagdish Mandal przeciwko State of Orissa & Ors. z 2007 r., SCC (14) 517.

prawa, wymierzanie sprawiedliwości, zawieranie traktatów pokojowych i utrzymywanie porządku oraz bezpieczeństwa publicznego. Także w odniesieniu do tych funkcji władze działać muszą w granicach wyznaczonych prawem. Sąd Najwyższy konsekwentnie przyjmuje jako naruszenie art. 21 Konstytucji i podstawę uruchomienia środków z art. 32 i 226 Konstytucji zjawiska bezprawia władz więziennych. W sprawie Nilabati Behara Sąd Najwyższy podniósł, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie, aby nie doszło do naruszenia niezbywalnych praw obywatela do życia, chyba że zgodnie z prawem i z zachowaniem stosownej pieczy mogą być ograniczenia wolności: „Cennego prawa gwarantowanego art. 21 Konstytucji Indii nie można odmówić skazanym w trakcie procesu lub innym więźniom aresztowanym z wyjątkiem procedury określonej przez prawo. Na policji lub władzach więziennych spoczywa odpowiedzialność za to, aby obywatel znajdujący się pod ich opieką nie został pozbawiony życia".

W sprawie S. Ganesan przeciwko Stanowi Tamil Nadu z 2017 r.[32] składający petycję rodzice żądali uznania odpowiedzialności państwa za śmierć ich syna, która miała miejsce w czasie akcji wojskowej na Sri Lance. Władze utrzymywały, że błędu ze strony państwa nie popełniono, a ponadto powoływano się na przysługujący im immunitet. Sąd Najwyższy uznał odpowiedzialność państwa, zaznaczając, że art. 226 Konstytucji Indii jest środkiem egzekwowania praw podstawowych gwarantowanych na mocy Części III Konstytucji Indii za pośrednictwem Sądu Najwyższego Indii i Stanowych Sądów Najwyższych. To instrument prawa publicznego. Na podstawie tego przepisu składający wniosek mieli pełne prawo domagać się odszkodowania za utratę życia syna.

Z analiz odpowiedniego orzecznictwa jasno wynika, że indyjskie sądownictwo odgrywa bardzo aktywną rolę w ochronie praw podstawowych, nie dokonując w wielu wypadkach rozróżnienia między funkcjami suwerennymi i niesuwerennymi, jeżeli zachodzi przypadek naruszenia przez władze art. 21 Konstytucji. Sądy Indii dochowują szczególnej dbałości o to, aby stosowane procedury ochrony praw podstawowych łącznie z instytucją skargi były jasne, proste, przystępne dla każdego poszkodowanego, budując w ten sposób zaufanie do wymiaru sprawiedliwości[33]. Istotne jest to, że sądy wprowadzają instytucje ochrony praw obywateli, efektywnie niwelując w wielu wypadkach formalistyczne bariery. W sprawie Krishna Iyer J Sąd Najwyższy zauwa-

[32] https://indiankanoon.org/doc/106814962.

[33] S. Kumar (Sketching the Limits …, s. 366 i n. oraz powołane przez Autora orzecznictwo) nawiązując do judyktury, używa frazy „pełna sprawiedliwość".

żył, że dynamiczna, a nie statyczna rola sądowych środków odwoławczych, odnoszonych do Habeas Corpus nadaje im szczególną żywotność i użyteczność operacyjną, służąc jako bastion wolności nawet w więzieniach. Wszędzie tam, gdzie łamane są prawa więźnia wynikające z Konstytucji lub innego źródła prawa, nakaz sądu może zadziałać i chronić więźniów przed złym traktowaniem.

Faktem jest, że łamanie praw przez funkcjonariuszy publicznych, w tym policji nie należy do rzadkości i tworzy społeczne poczucie ich bezkarności. Sprawa Rathinam przeciwko State of Gujarat[34] dotyczyła drastycznego zdarzenia, które w żadnym wypadku nie powinno mieć miejsca. W obecności policji miał miejsce gwałt na plemiennej kobiecie. Sąd Apelacyjny przyznał jej odszkodowanie. Z kolei w sprawie State of Maharashtra and Another przeciwko Madhukar Narayan Mardikar[35] Sąd podkreślił, że każda kobieta ma prawo do ochrony prywatności bez względu na jej morale. Do ochrony kobiet przed brutalnymi praktykami gwałtu i innymi naruszeniami ich godności odniósł się też Sąd w sprawie Badhisatta Gautam przeciwko Subhra Chakraborty[36], przyznając tymczasowe odszkodowanie ofiarom gwałtu w wysokości 1200 INR, zważywszy, że sprawa była w toku. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na skalę występowania tych zjawisk w praktyce i ich przyczynę. Podniósł m.in.: „niestety kobieta w naszym kraju należy do klasy lub grupy społeczeństwa, która znajduje się w niekorzystnej sytuacji z powodu kilku barier i przeszkód społecznych, pada ofiarą tyranii z rąk mężczyzn". Nadzieje na przyszłość łączył z tym, że na mocy Konstytucji kobiety mają równe prawa do życia i wolności, szacunku i godnego traktowania na równi, a także ochrony godności[37].

Skarga, a zwłaszcza odformalizowany sposób jej składania udrożniły drogę do Sądu, stanowiąc odpowiedź na ideały egalitaryzmu, skutecznej ochrony zwłaszcza najsłabszych jednostek społeczeństwa. Koncepcji skargi nadano niezwykłą żywotność, co jest zasługą przede

---

[34] 1994, SCC 1163.

[35] AIR 1991 SC 207, szerzej w kontekście art. 21, 32 dochodzenia interesu publicznego A. B. Kafaltiya, Interpretation of Statutes, New Dehli, India 2008, s. 350.

[36] 1996, 1 SCC 490.

[37] Zob. też R. A. Abeyratne, Privileging the Powerful…, s. 330–331. W tym miejscu można za Polskim piśmiennictwem (M. Piechowiak, Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 28 wraz z literaturą przedmiotu) podnieść, że ustawa zasadnicza u podstaw państwa sytuuje człowieka żyjącego we wspólnocie z jego prawami i to państwo w pluralistycznym społeczeństwie posiada stosowne instrumenty w procesie osiągania wspólnego dobra, J. Krucina, Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie, Wrocław 1972, s. 165.

wszystkim aktywności Sądu Najwyższego Indii i Stanowych Sądów Najwyższych oraz wiodącej doktryny. Indyjskie orzecznictwo Sądu Najwyższego oparte o zasady konstytucyjne unaoczniło fakt, że do skutecznej ochrony obywateli nie są konieczne kazuistyczne regulacje i nadmiernie sformalizowanie procedury. One mają pełnić jedynie służebną funkcję w urzeczywistnianiu standardów prawa materialnego na sprawiedliwych i słusznych zasadach. Wystarczy wczytywać się w tekst Konstytucji i czynić z jej przesłania i celów dostateczny użytek. Nie powinien on jednak prowadzić do trwałego zachwiania spójności między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądową.

Bibliografia

1. Abeyratne A. R., Privileging the Powerful: Religion and Constitutional Law in India, Asian Journal of Comparative Law 2018, nr 13.
2. Agraval K.B., Singh V., Private International Law in India, Austin–Boston–Chicago–New York, 2010.
3. Bernaczyk M., Prawo do informacji w Polsce i na świecie, Warszawa 2014.
4. Friedman S., Maiorano D., The Limits of Prescription: Court and Social Policy in India and South Africa, Commonwealth and Comparative Politics 2017, nr 3.
5. Jędrzejewska M., Weitz K. (w:) T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze (Część, tom 1), Warszawa 2009.
6. Kafaltiya, Interpretation of Statutes, New Dehli, India 2008.
7. Krucina J., Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie, Wrocław 1972.
8. Kumar S., Sketching the Limits of Article 142 of the Constitution of India. A Constitutional Necessity, (w:) S. Khurshid, S. Luthra, L. Malik, S. Bedi (red.), Judicial Review, Cambridge 2020.
9. Lauterpacht E., International Law-Sovereign Immunity-Choses-in-Action-Effect of Claim of Control, The Cambridge Law Journal 1958 (kwiecień), nr 1.
10. Manor J., The Interplay of Law and Politics in India, (w:) S. Khurshid, S. Luthra, L. Malik, S. Bedi (red.), Judicial Review, Cambridge 2020.
11. Manor J., D. Kapur, P. B. Mehta, M. Vaishnav (red.), The Presidency' in Rethinking Public Institutions in India, Oxford University Press 2017.

12. Piechowiak M., Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego, Warszawa 2012.
13. Sharma C. M., Law, Justice and Judicial Power: Justice P N Bhagwati's Approach Festschrifts 2961. In Praise of Lifting the Floodgates – An Australian Tribute to P. N. Bhagwati. The Hon Michael Kirby AC CMG OakBridge Publishing 2019.
14. Stefanicki R., Nieuczciwe praktyki handlowe w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej – dyrektywa 2005/29, Warszawa 2007.
15. Supriya R., Developing Human Capabilities Through Law: Is Indian Law Failing?, Asian Journal of Law and Economics 2012, vol. 3: Iss. 1.
16. Verma A., Wpływ skargi w interesie publicznym na rewolucję sądowniczą w Indiach, Palestra 1997, nr 7–8
17. Wiśniewski P., Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, Prokuratura i Prawo 1997, nr 10.

Public interest litigation in the light of jurisprudence of Indian courts

Abstract

Public interest is a directive of conduct prescribing the protection of values common to society. There is an important issue of the limits of individual autonomy. From this point of view, references to the 'world's largest democracy' are included, as this article deals with the Indian public's desire to ensure that the country develops in a democratic direction, guaranteeing social justice, equality and freedom to its citizens. The historical remnants of drastic economic, social and cultural differences still make themselves known. One important instrument, constitutionally guaranteed, is the institution of a public interest complaint, entitling any individual whose rights and freedoms have been violated or infringed to approach the Supreme Court of India or the state courts for redress of grievances. Indian jurisprudence is characterised by a high degree of axiological activity in bridging social disparities, which seems interesting from our national perspective.

Key words

Right to equality, right to liberty, prohibition of discrimination, countervailing discrimination, public interest complaint, jurisdiction of Supreme Court of India and state courts.

VARIA

Robert Kucharski[1]

Geneza sądów polskich

Streszczenie

Rodowód instytucji sądowych na ziemiach polskich sięga daleko wstecz w czasy plemienne. Niniejsza praca jest próbą zarysowania kształtowania się instytucji sądowych wymiaru sprawiedliwości na ziemiach polskich okresu plemiennego i feudalnej Monarchii Piastowskiej. Zaprezentowany został rozwój instytucji sądowych, jakie wykształciły się na ziemiach polskich, z uwzględnieniem specyfiki społecznej dla formowania się ich praktyki, organizacji i zasad ustrojowych. To w instytucjach i praktyce Polski Piastowskiej a następnie Rzeczypospolitej Szlacheckiej należy dopatrywać się prapoczątków pojęć i instytucji sądowych, które znamy współcześnie. W artykule omówiono kształtowanie się sądów w czasach rodowo-plemiennych a więc przed formalnym powstaniem Państwa Polskiego jak i w okresie piastowskim, które stanowiły zaczątek polskiego sądownictwa. Szczególnie ważna jest działalność króla Kazimierza Wielkiego, który zapoczątkował pełną działalność ustawodawczą, będącą fundamentem sądownictwa w późniejszym okresie.

[1] Robert Kucharski, prokurator Prokuratury Rejonowej w Częstochowie, ORCID: 0000–0002–2279–9496.

Słowa kluczowe

Sądy, sędzia, sądownictwo szlacheckie, szlachta, stanowe, sądy ziemskie, starosta, immunitety, statuty, ustawy, feudalne, plemienne, rodowe, przestępstw, Piastowska, Piastów, jagiellońska, Jagiellonów, Kazimierz Wielki, Władysław Łokietek, Jagiełło, przywileje, Rzeczpospolita Szlachecka, Pierwsza Rzeczpospolita, zemsta rodowa, kara, wyrok, orzeczenie, król, szlacheckie, szlachta, prawo polskie, prawo rzymskie, chrześcijańska, cywilizacja, dóbr szlacheckich, prawo zwyczajowe, prawo pisane, cywilizacja łacińska, władca, lex, stare decisis, apelacja, wyrok, roki, wiec, kasztelan.

1. Początki sądzenia

Praktyka wymierzania sprawiedliwości związana jest ze strukturą społeczną od początku jej istnienia. Zasadą jest, iż w każdej zbiorowości powstaje potrzeba reakcji na zachowania społecznie nieakceptowalne i wykraczające poza przyjęte zasady. Powstanie pojęcia winy i korelującej z nią kary istniała już w ustroju rodowym. Dalsza ewolucja zasad związanych z reakcją na zachowania naruszające porządek społeczny i zasady prawa naturalnego skutkowały wytworzeniem się wyspecjalizowanych norm a co za tym idzie i instytucji oraz organów zajmujących się odpłatą za naruszenie reguł życia społecznego – sądów.

Ustrój rodowy jaki panował przed formalnym utworzeniem Państwa Polskiego znał już pojęcie winy i kary. Plemiona Słowiańskie nie były pod bezpośrednim oddziaływaniem zasad prawa rzymskiego w przeciwieństwie do plemion germańskich czy frankońskich, stąd recepcja instytucji wypracowanych na Zachodzie mających swą genezę w prawie rzymskim była późniejszą i w mniejszym zakresie, a i to głównie za sprawą instytucji Kościoła Katolickiego i jego oddziaływania na władzę królewską. Niemniej, wszelkie występki jakich dopuszczali się członkowie rodów spotykały się z reakcją: potępieniem i odpłatą. Łamanie zasad, zwyczajów oraz norm powszechnie akceptowanych w społecznościach rodowych karane były w sposób przyjęty w danej społeczności. Zwyczaj zatem stanowił pierwotne źródło norm dla praktyki sądowej. Stanowił on pewien system o charakterze ogólnym, przechodzący w system o charakterze partykularnym przez liczne odrębności. W okresie rodowym najdotkliwszą karą uznawaną za sprawiedliwą było wygnanie jednostki z rodu, co wiązało się praktycznie ze śmiercią. Jednostka nie mogła bowiem funkcjonować poza strukturami

rodu. Następuje rozróżnienie czynów zabronionych jako naruszających interesy ogółu, gdzie sądzi ogół na zebraniach lub naruszające interesy jednostki – gdzie można było bądź odwołać się do sądu lub krwawej zemsty. Kara wymierzana przez organy rozsądzające spory miała charakter zemsty, której wykonanie dla pełnoprawności było obwarowane ceremoniałem, który musiał także nosić znamiona odwetu, wyrządzenia przestępcy takiej samej szkody, jaką spowodował on sam. Zasadą było, iż kara wymierzana musiała równoważyć wszystkie cierpienia i straty jakich doznał poszkodowany lub ród[2]. Musiała istnieć proporcja i równowaga między zawinieniem a karą, co stanowiło warunek akceptacji dla rozstrzygnięcia. Innym warunkiem była legitymacja do wymierzenia kary. Tę ostatnią posiadało zgromadzenie, wiec lub osoba stojąca na czele danej wspólnoty. Powszechnym było przekonanie o świętości zemsty co czasem stawiało trudne zadania przed członkiem rodu zobligowanym do jej wykonania[3]. W sytuacji, gdy spór dotyczył dwóch rodów zasada odpłaty skutkowała walkami między nimi, przy czym ród zaatakowany odpłacał tym samym, co skutkowało kolejnymi działaniami odwetowymi. Przeżytki takich praktyk spotkamy w polskiej obyczajowości praktycznie do końca średniowiecza. Przy braku organów mogących osądzić spór w sposób akceptowalny dla zwaśnionych rodów pojawiła się praktyka zapowiadania pisemnego zemsty. Krwawe praktyki bywały wyniszczające, co spowodowało, że zaczęto kłaść nacisk na praktykę pokory i okupu. Zmiana formy nie przeszkadzała w utrzymaniu zasady materialnego i moralnego wynagrodzenia wyrządzonej krzywdy[4]. Podczas gdy w społeczeństwie rodowym karanie przestępstw odbywało się bez udziału organów sądowych, rozsądzających konflikt, powstające państewka plemienne wśród Słowian zamieszkujących dzisiejsze ziemie polskie są obejmowane przez władców, którzy uzurpują sobie prawo osądzania przestępstw. Orzekanie odbywało się na wiecach, którym przewodniczył władca plemienny jako sędzia, sprawę referowano ustnie i prezentowano stanowiska, po czym władca wydawał wyrok.

Proces obejmowania władzy sądowej przyspieszy po Chrzcie Polski w 966 roku, co związane jest z recepcją praktyk administracyjnych przez władców polskich mających ambicje dołączenia do nowoczesnego kręgu władców zachodniego kręgu cywilizacji chrześcijańskiej. Stopniowo prawo w Polsce feudalnej nabiera charakteru stanowego. Wraz z uformo-

[2] S. Kutrzeba, Dawne polskie prawo sądowe w zarysie, Warszawa 1948, s. 2.
[3] S. Ciszewski, Wróżda i pojednanie, Warszawa 1900, s. 16.
[4] P. Dąbrowski, Zemsta, okup i pokora, Lwów 1896, s. …

waniem się stanów feudalnych, których cechą dystynktywną była odrębność stanowiska prawnego w państwie a dawne prawo ziemskie (*ius terrestre*) stało się prawem stanu szlacheckiego[5].

Rycina 1. Czytelnictwo średniowieczne.

Źródło: onet.pl

Następnym źródłem prawa Polski wczesnośredniowiecznej było obok zwyczaju prawo stanowione przez władcę, które znajdowało zastosowanie w okresie ewolucji ustroju rodowego w ustrój feudalny[6]. Wraz z rozwojem społecznym i politycznym państwa feudalnego oczywistym jest, iż zwyczaj krwawej zemsty i lokalne obyczaje temu towarzyszące, nie mogą być bezwzględnie kontynuowane z pominięciem władzy zwierzchniej, która zaczyna się kształtować. Tym samym kompetencje w zakresie osądzania sporów przechodzi na władcę. Wasale zawracają się do pana feudalnego o rozsądzenie sporów, a sam władca zaczyna wydawać decyzje i prawa, których przestrzegania wymaga od swych poddanych.

[5] K. Sójka-Zielińska, Historia Prawa, Warszawa 1993, s.79.
[6] *Ibidem*, s. 80.

Proces odchodzenia jednak od starych zwyczajów nie był szybki, albowiem trwał on kilka stuleci, aby skutecznie podporządkować poddanych nakazom i normom prawnym stanowionym przez władcę a tym samym jego decyzjom. Księgi sądowe w XIV, XV, ale i jeszcze w XVI wieku zawierają relacje o dawnych praktykach krwawej pomsty wykonywanej między stronami[7].

Na ziemiach polskich, gdzie struktura społeczna przechodzi z rodowej na feudalną, władca skupia w swoich rękach władzę polityczną, wojskową, ale i sądową. W jego mocy znajduje się sądzenie konfliktów i występków, a posiadając aparat wojskowy jest w stanie wymusić posłuch swoim decyzjom. Ten stan rzeczy utrzyma się do czasu, gdy książę jako władca feudalny zaczyna rozdawać przywileje (immunitety) wyłączające poszczególne grupy społeczne spod władzy sądowej (jurysdykcji) a co za tym idzie władzę.

Książę jako sędzia sądził na zgromadzeniach starszyzny, czyli wiecach, które odbywały się w jednej miejscowości gdzie rozpatrywał sprawy z danej okolicy. Zebranie takie odbywało się w solennej formie, uroczyście z zachowaniem reguł i formuł. Miało to wskazywać na wagę decyzji oraz podkreślało pozycję władcy. Takie zebranie nazywano rokami, które przypadały od wiosny do jesieni, co związane było z dostępnością dróg. Trwały zwykle kilka dni a nawet tygodni w namiotach postawionych na błoniach, gdzie przybywali zainteresowani oraz możni z danej ziemi. Obwiniony, żyjący pokrzywdzony lub członek rodziny zjawiali się przed władcą, sprawa była referowana, wysłuchiwano racji obu i książę, jako sędzia wydawał wyrok po konsultacjach z doradcami, którymi byli lokalni panowie mający za zadanie wskazanie na wyrok już kiedyś wydany w podobnej sprawie stanowiący podstawę orzekania, wykonywanie czynności administracyjnych i wsłuchania stron. Proces cywilny nie był wyodrębniony od karnego, przeto nie istniała instytucja oskarżycielska, a funkcje w tym zakresie sprawowali krewni pokrzywdzonego. Instygator jako organ oskarżający i protoplasta prokuratora pojawi się dopiero w dobie Rzeczypospolitej Szlacheckiej w XVI wieku[8]. Wiec odbywa się na otwartej przestrzeni, albowiem nie budowano wtedy tak dużych pomieszczeń na terenie kraju. Wiele wieców sądowych przytaczają źródła historyczne opisujące praktykę sądową, najczęstsze konflikty, praktykę wymiaru kar z woli panującego oraz stosunek feudałów do uprawnień sądowych książąt.

[7] A. Pawiński, O pojednaniu w zabójstwie, Warszawa 1884, s. 11.
[8] R. Kucharski, Zarys historii Prokuratury, Prokuratura i Prawo 2021, nr 11, s. 40.

Rycina 2. Lech, pierwszy książę Polan, sztych niemiecki z ok. 1730 roku.

Źródło: Wikipedia.de

Sądy generalne, jak nazywano te zebrania sądowe, musiały mieć odpowiednią oprawę, co znajduje odzwierciedlenie w ceremoniale i otoczce towarzyszącej sądzeniu, co przetrwa do czasów obecnych. Książę ubrany w wystawne szaty, siedzi na podwyższeniu w asyście lokalnych możnowładców, wsparty wojami wydaje wyroki. Lokalni możnowładcy mają nie prawo a obowiązek uczestniczyć w rokach:

przybywają, bo wzywa ich pan. W ogóle funkcja sądowa w tamtym okresie nie była-li tylko związana z wymiarem sprawiedliwości, ale była także istotnym elementem polityki wewnętrznej (względy polityczne, obrona interesów sojuszników lokalnych, pognębienie przeciwników politycznych, ugruntowanie panowania nad lokalną społecznością, itp.). Okres jurysdykcji księcia to podległość wszystkich feudałów świeckich, jak i duchownych na ziemiach polskich jego wyrokom. Czasem książę jako sędzia orzeka bezkompromisowo, bez atencji dla możnych lokalnych. Jako przykład można wskazać sprawę nielojalnego wojewody krakowskiego Skarbimira, który miał oczerniać Bolesława Krzywoustego, szydzić z niego a nawet przygotowywać spisek zbrojny, aby go obalić. Książę zareagował natychmiast i stanowczo. Nakazał pochwycić wojewodę zdrajcę, uwięzić i oślepić, usuwając go z urzędu. Skarbimir przeżył tę konfrontację, podczas gdy nieco wcześniej jego brat Zbigniew miał mniej szczęścia po wyroku za zdradę, albowiem oślepienia nie przeżył[9].

Co ciekawe rozdawanie immunitetów sądowych przez księcia przypadający na okres rozbicia dzielnicowego, np. immunitet sądowy Kościoła katolickiego z 1215 roku uzyskany w Wolborzu szedł w parze ze zróżnicowaniem prawnym i materialnym stanów oraz rozwojem prawa stanowionego. „Monarchowie rozwijali faktycznie działalność prawodawczą zanim teoria ujęła w konstrukcję naukową ich prawo" – jak trafienie ujął to K. Grzybowski[10].

2. Okres Polski Piastowskiej

Przezwyciężenie rozbicia dzielnicowego związane jest funkcjonalnie ze wzmocnieniem władzy królewskiej za czasów dwóch ostatnich Piastów. Przejawem tego jest wprowadzenie na początku XIV wieku na ziemiach polskich przez króla Wacława II[11] instytucji starosty, który otrzymał kompetencje sądowe do sądzenia poddanych na danym terytorium wcześniej przynależne królowi. Miał on bowiem w imieniu i na rzecz króla zwoływać wiece sądowe i wykonywać jurysdykcję sądową przy pomocy przybranego sędziego, podsędka i pisarza pochodzących z nominacji królewskiej. Były to zalążki sądów ziemskich, które

[9] M. Borucki, Temida staropolska, Warszawa 1979, s. 8.
[10] K. Grzybowski, Historia doktryn politycznych i prawnych, Warszawa 1968, s. 151.
[11] Wacław II – król Czech w latach 1278–1305 oraz król Polski w latach 1300–1305 z dynastii Przemyślidów. Wprowadził do obiegu grosz praski oraz ustanowił w Polsce urząd starosty.

ugruntują się za czasów Kazimierza Wielkiego, a ostateczny kształt przyjmą w okresie monarchii szlacheckiej. W praktyce utarło się, iż liczne obowiązki administracyjne starosty utrudniały mu osobiste uczestnictwo we wszystkich wiecach sądowych, dlatego za zgodą króla przewodnictwo sądów deleguje on na sędziów. Ci dobierają sobie do pomocy kilku asesorów, którymi byli miejscowi rycerze i w takim składzie sprawy są rozpatrywane, a wyroki wydawane są w imieniu króla. Urząd starosty przetrwał do końca Pierwszej Rzeczypospolitej by po odzyskaniu niepodległości na początku XX wieku przyjąć kompetencje administracyjne.

Istnienie starostów nie przeszkadza Władysławowi Łokietkowi[12] osobiście wykonywać prawa sądzenia podwładnych, wobec których był surowy i stanowczy, np. osądził i skazał na ścięcie uczestników buntu wójta Alberta w Krakowie i wójta Przemka w Poznaniu.

Podobną praktykę przyjął zasadnie jego syn Kazimierz Wielki i sprawnie rozprawił się z wojewodą poznańskim Maćkiem Borkowicem, który za spiskowanie i sabotowanie decyzji został skazany przez króla na wygnanie. Podporządkowując się wyrokowi władcy, Maćko udał, że opuścił kraj, rychło prosząc króla o przebaczenie okazując przy tym skruchę. Kazimierz ułaskawił wojewodę, który jednak okazuje się być wiarołomcą, albowiem znowu przystąpił do spisku. Wygnany z kraju po 4 latach powrócił i nadal przeciw niemu spiskował. Schwytany w Kaliszu, został skazany przez króla na śmierć głodową w lochach pod główną wieżą zamku warownego w Olsztynie koło Częstochowy. Więzień otrzymywał dziennie tylko dzban wody i wiązkę siana co wytrzymał przez 40 dni. Król Kazimierz cieszył się opinią surowego, ale i sprawnego sędziego: „Ktokolwiek dopuszczał się rabunku lub kradzieży, choćby to był szlachcic tego polecał ściąć, utopić lub zamorzyć głodem. Potwarców znów, których tam gdzie dosięgnął, kazał piętnować na obliczu rozpalonym żelazem”[13].

[12] Władysław I Łokietek (ur. 1260 – zm. 1333) – król Polski w latach 1320–1333, 1292–1300 lennik Wacława II.

[13] Polska w okresie monarchii stanowej. Wybór tekstów, opr. R. Heck, Warszawa 1955, s. 104.

Zdjęcie 1. Zamek w Olsztynie koło Częstochowy, miejsce uwięzienia Maćko Borkowica.

Źródło: wikipedia.pl

Czasy Kazimierza to także okres, gdy ustala się zwyczaj odbywania sądów w stałych miejscach i stałych dniach. W takich miejscach sądzono z reguły trzy razy w roku, o ile król przyjechał osobiście lub przysyłał w zastępstwie wojewodę.

Ciekawe, że żaden z rządzących Polską Piastów, których sylwetki opisuje Kronika Galla Anonima, nie był prawodawcą. Można ich raczej określić mianem stróżów praw, sędziów praw, ale nie sposób określić ich twórcami prawa. Nie znaczy to, że pierwsi władcy polscy nie stanowili prawa w ogóle. Źródła historyczne pozostawiły pewne informacje w tym zakresie, jak np. „Kronika Wielkopolska" wzmiankuje o wydanym przez Bolesława Chrobrego „Statucie o stróży", dotyczącym obronności. Była to jednak działalność raczej quasi-prawodawcza, którą można określić jako wydawanie nakazów do natychmiastowego wykonania, ale nie jako ustawodawstwo.

Źródła historyczne sądownictwa wskazują, iż stanowienie prawa w Polsce rozpoczęło się na dobre dopiero w XIII wieku[14]. W pierwszej kolejności występowało ono w postaci przywilejów, które w istocie były „ustawami prywatnymi". W dziele „*Ethymologiae*" Izydora z Sewilli (około 560-636 r.) znajdujemy definicję przywileju, która objaśnia jego prawny charakter: *privilegium est privata lex*[15]. Jako *privata lex* przywilej zawiera więc z zasady normy wyjątkowe w stosunku do zasad ogólnych. Polega na przyznaniu pojedynczej osobie fizycznej lub prawnej pewnych szczególnych uprawnień lub kompetencji.

W Polsce piastowskiej do XIV wieku poczytne miejsce w praktyce sądowej ogrywało prawo zwyczajowe, z natury rzeczy różnorodne regionalnie, rozwijane na zasadzie praktyki sądowej przy wydatnym udziale sędziów, którzy w praktyce orzeczniczej uwzględniali jedne zwyczaje, inne pomijali, pewne były przyjmowane jako obowiązujące inne eliminowane.

Pewna samodzielność orzecznicza sędziów polskich znajduje potwierdzenie w spisie polskiego prawa zwyczajowego z XIII w., tzw. „Księdze Elbląskiej", gdzie czytamy: „Także należy wiedzieć, że polski sędzia nie zwykł mieć ławników. Wszak, że jeśli widzi koło siebie w czasie sądu ludzi zdatnych, zaprasza ich do siebie i przedstawia im sprawę. A jeśli czyjeś zdanie wydaje mu się słuszne, wyrokuje zgodnie z nim. Gdy natomiast niczyje zdanie mu się nie podoba, wówczas orzeka zgodnie ze swoim przekonaniem, jak tylko może najsprawiedliwiej"[16].

Król Kazimierz Wielki jako wielki reformator struktur politycznych i gospodarczych Polski, zdawał siebie sprawę z wagi sądownictwa w sprawnym funkcjonowaniu Państwa i jego roli w budowaniu zaufania poddanych do władzy królewskiej. Władca był pierwszym ustawodawcą w pełnym tego słowa znaczeniu, albowiem wprowadzone przez niego regulacje zwane ówcześnie statutami miały moc obowiązującą w całym kraju jako przejaw woli władcy zastępowania prawa zwyczajowego normami pisanymi. Prawo zwyczajowe schodziło do źródła prawa podporządkowanego ustawom królewskim (statutom). To statut, czyli ustawa królewska – osądzając zwyczaj jako dobry lub zły – decydowała, czy miał on nadal obowiązywać jako prawo. W regulacjach króla Kazimierza Wielkie-

[14] O. Balzer, Regesta ustaw polskich średniowiecznych, (w:) tegoż, Corpus iuris Polonici Medii Aevi. Program wydania zbioru ustaw polskich średniowiecznych oraz regesta tychże ustaw, Lwów 1891, s. 41 i n.

[15] Por. Etymologiae, cap. 18. Por. Dekret Gracjana, dist. 3, c. 3.

[16] „Najstarszy zwód prawa polskiego. Das älteste polnische Gewohnheitsrechtsbuch", wyd. i opr. J. Matuszewski, Łódź 1995, s. 58 (§ 3).

go pełny wyraz znalazła – przyjęta w prawie kanonicznym Kościoła katolickiego i kanonistyce średniowiecznej – nauka o pozycji prawa zwyczajowego będącego poniżej w hierarchii źródeł praw, do których mogli w swej praktyce odwoływać się sędziowie ziemscy.

Rycina 3. „Kazimierz Wielki, Sejm w Wiślicy", grafika sprzed 1807 r.

Źródło: Muzeum Narodowe w Kielcach.

Trendy ówczesnego prawodawstwa na Zachodzie Europy wyraźnie nawiązywały do dorobku praktyki i instytucji prawa rzymskiego. Kazimierz Wielki zamierzał czerpać z tych wzorców, jako kolejnej dźwigni do wzmocnienia swoich rządów nad ziemiami znajdującymi się pod jego panowaniem. W tym celu zwołał „wielki zjazd" (sejm walny) do miejscowości Wiślica, która była siedzibą sądu ziemskiego aż do końca Pierwszej Rzeczypospolitej[17] i gdzie odbywały się zjazdy szlachty

[17] M. Pawlikowski, Sądownictwo ziemskie w przedrozbiorowej Rzeczypospolitej, Strzałków 2012, s. 27.

małopolskiej. Dziś to mała miejscowość w powiecie buskim w województwie świętokrzyskim, jednak w czasach Piastów i Jagiellonów stanowiła znaczący ośrodek społeczno-polityczny w życiu naszego Państwa. Na zjeździe tym stawili się wszyscy biskupi polscy, wojewodowie, kasztelanowie oraz urzędnicy i panowie-dostojnicy dzielnicy krakowskiej i wielkopolskiej. Posiedzeniom zjazdowym przewodniczył sam Kazimierz, z udziałem uczonych znawców prawa kanonicznego i rzymskiego, którzy opracowali nowe polskie prawo ziemskie. Jako prawo pisane i niezmienne w treści pozwalało ujednolicić praktykę orzeczniczą sędziów i pozwoliło na konsolidację organów sądowych na terenie Królestwa Polskiego. Nowoczesność tej regulacji przejawiała się także w możliwości powoływania się na nie każdemu poddanemu korony polskiej oraz w praktyce, iż wszyscy sędziowie sądów ziemskich mieli obowiązek jego stosowania.

Jan Długosz w swoich Rocznikach czyli Kronikach sławnego Królestwa Polskiego pod rokiem 1347 zanotował: „Król polski Kazimierz chciał położyć kres godnym potępienia ciężkim nadużyciom, w postaci oszczerstw i krzywd wszelakich, wskutek których całe Królestwo Polskie za wszystkich jego poprzedników, królów i książąt – wiedział o tym – cierpiało bardzo dotkliwy ucisk przy wymierzaniu sprawiedliwości i rozstrzyganiu sporów i wszelkiego rodzaju nieporozumień z tego mianowicie powodu, że sądy ziemskie po przeprowadzeniu postępowania dowodowego wyrokowały nie na mocy pisanych spraw czy statutów, ale kierowały się osobistymi odczuciami sądzących i przewodniczących sądom, ulegających często namiętnościom, sympatiom i przekupstwu. Pragnął zatem wprowadzić porządek w całym Królestwie przez jednakowe i sprawiedliwe prawa..."[18].

W Statutach Kazimierza Wielkiego stwierdzić można powołanie następujących reguł prawa jako argumentów uzasadniających królewską ustawę:

1) Prawo nie działa wstecz,
2) Zwyciężony w procesie sądowym winien uczynić zadość wyrokowi zanim jeszcze opuści sąd,
3) Nikt nie może czerpać korzyści z popełnionego bezprawia,
4) Nikt swego prawa nie może zostać podstępnie pozbawiony,
5) Nikomu nie wolno odmówić prawa do obrony, która jest prawem naturalnym,

[18] J. Długosz, Roczniki czyli Kroniki sławnego Królestwa Polskiego dziełko czcigodnego Jana Długosza, Warszawa 1975,s. 24.

6) Zawinione niestawiennictwo powoda jest czymś większym niż niestawiennictwo pozwanego,
7) Nie należy wzruszać sprawy prawomocnie zakończonej,
8) Powód winien pozywać do sądu właściwego dla pozwanego,
9) Zasada poszanowania cudzej rzeczy,
10) W sądach nie powinno być pośpiechu w sądzeniu spraw,
11) Powinnością człowieka jest powstrzymywać się od złego,
12) Jest pożyteczne dla państwa, aby poddani żyli w spokoju, aby nikomu nie wyrządzali krzywd i umacniali się w cnotach,
13) Jeden naród poddany jednemu władcy nie powinien podlegać różnym prawom, aby nie był jako straszydło różne głowy mające,
14) Od zbrojnego rycerstwa zależy honor króla oraz obrona całego królestwa,
15) Kara za bratobójstwo,
16) Kara za zabójstwo,
17) Niewykorzystywany przywilej traci ważność,
18) Wszystkie prawa zakazują i karzą gwałtów wyrządzanie (bezprawia),
19) Każdy odpowiada za swój czyn,
20) Syn nie odpowiada za czyny ojca i odwrotnie[19].

W okresie po uchwaleniu Statutu Wiślickiego ugruntowuje się instytucja sądów ziemskich, które to nowoczesne jak na ówczesne czasy prawo są zobligowane stosować. Jednocześnie pojawiają się sądy kasztelańskie jako niższa instytucja sądów królewskich, którym podlegały spawy mieszkańców kasztelanii takie jak: zabójstwa, kradzieże i gwałty oraz rozboje. Przestępstwa te były plagami na terenach poza grodami, stąd konieczność objęcia ich jurysdykcją sądową. Kasztelan sądzący sprawy zastępowany był przez sędziego grodowego, który sądził z udziałem asesorów, którzy wchodzili do składu orzekającego.

Król Kazimierz jest autorem regulacji organizacyjnych sądownictwa, albowiem jego statuty były pierwszą powszechnie obowiązującą jak byśmy to dziś nazwali ustawą o ustroju sądów, która stanowiła: „Jeden pospolity sędzia w każdej ziemi ma być mian, który na dworze królewskim też sądzić będzie, gdy król będzie przebywał na obszarze jego jurysdykcji podległym. Sądy nie mogą się odbywać jak tylko rano

[19] W. Uruszczak, Statuty Króla Kazimierza Wielkiego jako źródło prawa polskiego, Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 1999, t. 3, s. 106–112. Tenże, Argumenty retoryczne w Statutach Kazimierza Wielkiego, (w:) J. Malec, W. Uruszczak (red.), Dawne prawo i myśl prawnicza. Prace historyczno-prawne poświęcone pamięci Wojciecha Marii Bartla, Kraków 1995, s. 267–282.

i do godziny dziewiątej, a te, które pierwszego dnia odprawiane być nie mogą, winny być odłożone do dnia następnego.(…) A strona trzykroć wezwana przez woźnego, jeśli będzie nieobecną, zostanie zaocznie skazana (…). Sędziowie winni odbywać sądy w stałych miejscach im wyznaczonych…"[20].

Wydając Statuty, polski monarcha dawał poza tym wyraz przekonaniu, że system prawny (prawo ludzkie – *ius humanum*) podporządkowany winien być systemowi wyższemu, w szczególności prawu Bożemu i prawu natury, oraz że istnieją uniwersalne zasady prawne obowiązujące w każdym nowoczesnym państwie. Statuty Kazimierza Wielkiego stanowiły istotny postęp w stosunku do prawa zwyczajowego. Przytaczając szkodliwe skutki takich zwyczajów, jak też cel reformy, Król Kazimierz starał się pokazać konieczność i użyteczność zmian. Powoływane w Statutach argumenty retoryczne zasadzały się na nowoczesnych rozwiązaniach prawnych opartych na wartościach chrześcijańskich wpisujących Polskę w krąg cywilizacji łacińskiej. W Statutach Kazimierza zostały wyrażone zasady, stanowiące fundament porządku prawnego obowiązującego w praktyce wymiaru sprawiedliwości także w czasach obecnych.

Jak w każdej monarchii, kiedy jedynym i najwyższym sędzią swych poddanych był król, rzeczą oczywistą było, iż od jego wyroków nie było apelacji[21]. Związane jest to z założeniem ustrojowym, iż w monarchii to król jest suwerenem, w jego imieniu ferowane są wyroki i jako takie nie podlegają kwestionowaniu[22].

Oczywista surowość wymiaru sprawiedliwości nie miała zbyt wiele wspólnego ze znaczeniem jakie przypisujemy mu w czasach współczesnych. Wyrok oprócz funkcji prawnych miał także cele polityczne, o czym była już mowa. Z tej też przyczyny dopóki silna władza królewska była w stanie przełamać skutecznie wszelki opór wobec swych decyzji, brak było możliwości, aby szlachta mogła walczyć o zmiany. Lata władzy dwóch ostatnich Piastów zmieniły ten stan rzeczy, albowiem w rozgrywkach dynastycznych pojawiła się potrzeba podparcia

[20] Polska w okresie monarchii stanowej…, s. 91–92.

[21] S. Kutrzeba, Historia ustroju Polski w zarysie. Korona, Warszawa 1939, s. 121.

[22] Znajduje to do pewnego stopnia odzwierciedlenie do dnia dzisiejszego w monarchiach konstytucyjnych, np. w Wielkiej Brytanii, gdzie wniesienie apelacji od wyroków sądowych wydawanych w imieniu króla jest niebywale trudne proceduralnie, zaś zasadzie *stare decisis* nadaje się szczególne znaczenie. Podobnie ma się kwestia z sądami konstytucyjnymi, które nie są spotykane w państwach, gdzie król jest nadal głową państwa, np. w Niderlandach lub ich kognicja jest odmienna od praktyki znanej z ustrojów republikańskich.

się stronnikami. Stopniowo pojawiła się praktyka, iż oddając koronę w obce ręce możnowładcy domagali się w zamian za to zapłaty w postaci przywilejów. Kiedy Władysław Jagiełło starał się o zgodę na osadzenie na tronie swego syna i uczynić monarchię dziedziczną zapłacić musiał szlachcie przywilejem czerwińskim z 1442 roku, w którym zobowiązał się nie konfiskować dóbr szlacheckich bez wyroku sądowego. Następny przywiej z 1433 zwany jedleńsko-krakowskim dokończył dzieła budowy podwalin pod szlachecki wymiar sprawiedliwości. W przywileju tym król gwarantował, iż żaden szlachcic nie będzie uwięziony bez wyroku sądu ziemskiego właściwego dla miejsca zamieszkania oskarżonego. Ówczesna praktyka sądowa nie znała instytucji środków zapobiegawczych, zaś egzekucja praw odbywała się na zasadzie samopomocy. Najczęściej sprawców chwytano i dostarczano przed oblicze sędziów we własnym zakresie i więziono w wieży na koszt chwytającego. Odpowiedzią na to było oczekiwanie szlachty ograniczenia takich praktyk, co znalazło odzwierciedlenie w treści przywileju, w którym czytamy: „Przyrzekamy najuroczyściej, że żadnego obywatela osiadłego za popełnioną winę lub przestępstwo nie będziemy więzili, ani uwięzić i karać dozwolimy, aż gdy o nie sądowo i dowodnie przekonanym, i nam albo staroście tej ziemi, w której tenże obywatel zamieszkał, wydanym zostanie”[23].

W ten sposób przy władzy królewskiej pozostała funkcja sądu najwyższego, w zasadzie z kognicją obejmującą sprawy zagrożone najcięższymi karami, sprawy poddanych w dobrach królewskich, skarg przeciwko urzędnikom oraz sporów między stanami o uprawnienia.

Wiek XIV zakończył formowanie się sądownictwa stanowego, co było jedną z cech charakterystycznych dla społeczeństw tamtego okresu. Odrębne instytucje sądowe mieli panowie duchowni, wykonujący władzę sądową nad kmieciami zamieszkującymi w ich dobrach oraz sądownictwo panów ziemskich o ile mieli oni immunitet sądowy nad swymi poddanymi. Istniało także sądownictwo miejskie, oparte na organizacji samorządowej grodów.

Omówienie sądownictwa stanu szlacheckiego i pozostałych stanów wymaga odrębnego opracowania.

[23] Polska w okresie monarchii stanowej…, s. 86–87.

Bibliografia

1. Balzer O., Regesta ustaw polskich średniowiecznych, (w:) tegoż, Corpus iuris Polonici Medii Aevi. Program wydania zbioru ustaw polskich średniowiecznych oraz regesta tychże ustaw, Lwów 1891.
2. Borucki M., Temida staropolska, Warszawa 1979.
3. Ciszewski S., Wróżda i pojednanie, Warszawa 1900.
4. Dąbrowski P., Zemsta, okup i pokora, Lwów 1896.
5. Dekret Gracjana, dist. 3, c. 3.
6. Długosz J., Roczniki czyli Kroniki sławnego Królestwa Polskiego dziełko czcigodnego Jana Długosza, Warszawa 1975.
7. Grzybowski K., Historia doktryn politycznych i prawnych, Warszawa 1968.
8. Heck R., Polska w okresie monarchii stanowej. Wybór tekstów, Warszawa 1955.
9. Isidor z Sewilii, Etymologiae, cap. 18.
10. Kucharski R., Zarys historii Prokuratury, Prokuratura i Prawo 2021, nr 11.
11. Kutrzeba S., Dawne polskie prawo sądowe w zarysie, Warszawa 1948.
12. Kutrzeba S., Historia ustroju Polski w zarysie. Korona, Warszawa 1939.
13. Matuszewski J., Matuszewski J., Najstarszy zwód prawa polskiego. Das älteste polnische Gewohnheitsrechtsbuch, Łódź 1995.
14. Pawiński A., O pojednaniu w zabójstwie, Warszawa 1884.
15. Pawlikowski M., Sądownictwo ziemskie w przedrozbiorowej Rzeczypospolitej, Strzałków 2012.
16. Sójka-Zielińska K., Historia Prawa, Warszawa 1993.
17. Uruszczak W., Argumenty retoryczne w Statutach Kazimierza Wielkiego, (w:) J. Malec, W. Uruszczak (red.), Dawne prawo i myśl prawnicza. Prace historyczno-prawne poświęcone pamięci Wojciecha Marii Bartla, Kraków 1995.
18. Uruszczak W., Statuty Króla Kazimierza Wielkiego jako źródło prawa polskiego, Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 1999.

Genesis of the Polish courts

Abstract

The pedigree of judicial institutions in Poland goes back far back into tribal times. This paper is an attempt to synthetically outline the institutions of the justice system in Poland during the feudal period and during the Piast Monarchy. The development of judicial institutions that developed in The Kingdom of Poland will be presented, taking into account the specific social and political system for the formation of their practice, organization and system principles. It is in the institutions and practice of The Piast Dynasty Poland and then of the Noble Republic that we should look for from the origins of the concepts and judicial institutions that we know these days. The article discusses the formation of courts in the tribal and ancestral times, i.e. before the formal establishment of the Polish State and in the Piast period, which were the beginning of the Polish judiciary. The activity of King Casimir the Great is particularly important, as he initiated full legislative activity, which later became the foundation of the judiciary of the First Republic period.

Key words

Courts, judge, nobility judiciary, nobility, state, land courts, starosta, immunities, statutes, laws, feudal, tribal, family, crime, Piast, Piasts, Jagiellonian, Jagiellonian, Kazimierz the Great, Władysław the Short, Jagiełło, privileges, Republic of the Nobility, First Rzeczpospolita, ancestral vengeance, punishment, sentence, ruling, king, nobility, nobility, Polish law, Roman law, Christian, civilisation, noble estates, common law, written law, Latin civilisation, ruler, lex, old decisis, appeal, sentence, roki, rally, castellan.