



PRZEGŁĄD PRAWNICZY
UNIwersytetu
Warszawskiego

WARSAW UNIVERSITY LAW REVIEW



Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

ROK XXII
VOLUME XXII

2023

NUMER 1–2
NUMBER 1–2

Redakcja (Editorial Board):

Redaktor Naczelny (Editor-in-Chief)
prof. dr hab. Adam Bosiacki

Sekretarz Redakcji
dr Dariusz Mańka

Kolegium Redakcyjne (Editors):

mgr Błażej Bawolik
mgr Julia Szczęśniak-Tyl
mgr Kamil Słomiński
Jan Oleksiuk
Wojciech Nowicki
Mateusz Danilewicz
Weronika Ogrodnik

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Jacek Jagielski
prof. dr hab. Karol Karski
prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomilska
prof. dr hab. Witold Modzelewski
prof. dr hab. Tadeusz Tomaszewski
prof. dr hab. Krystyna Szczepanowska-Kozłowska
prof. dr hab. Karol Weitz
prof. dr hab. Marek Wierzbowski
prof. dr hab. Maria Zabłocka

ISSN: 1644-0242



Artykuły opublikowane w niniejszym numerze są dostępne na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.

Ten numer Przeglądu Prawniczego Uniwersytetu Warszawskiego został wydany dzięki pomocy finansowej (this Warsaw University Law Review was published with the financial support of):

Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Adres redakcji: „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego”
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
e-mail: przegladprawniczyuw@gmail.com

Wydawca: „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego”
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa
e-mail: ppuw@wpia.uw.edu.pl

Skład i łamanie: PanDawer, www.pandawer.pl

Organizacja druku: PanDawer, www.pandawer.pl

WYKAZ SKRÓTÓW

APP	Acta Politica Polonica
CzPKiNP	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
DR	Doradca Restrukturyzacyjny
D&S	Diplomacy & Statecraft
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
F. S. Dig.	Flight Safety Digest
FP	Forum Prawnicze
IN	Ius Novum
NKPK	Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego
NP	Nowe Prawo
KP	Kontrola Państwowa
KSP	Krakowskie Studia Prawnicze
KwKSSIP	Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury
MoP	Monitor Prawniczy
MPB	Monitor Prawa Bankowego
MV	Medzinárodné Vzťahy
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSPika	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	Państwo i Prawo
PPC	Polski Proces Cywilny
PP-E	Przegląd Prawno-ekonomiczny
PS	Przegląd Sądowy
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Rev. R. Jur.	Revue de Recherche Juridique
Saf. Sci.	Safety Science
Soc. Sci.	Sociopolitical Sciences
SI	Studia Iuridica
SILub	Studia Iuridica Lublinensia
SM	Sprawy Międzynarodowe
SP	Studia Prawnicze
TPN	Themis Polska Nova
WPP	Wojskowy Przegląd Prawniczy

SPIS TREŚCI

mgr Nicole Jung

Postępowanie o zatwierdzenie układu a zmiany w prawie restrukturyzacyjnym w latach 2015-2021	5
---	----------

Piotr Mlenko

Skład sądu w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku – glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2024 r., III CZP 55/23	45
---	-----------

Jan Oleksiuk

Klauzula bezkarności za czyny zabronione przeciwko bezpieczeństwu w ruchu powietrznym jako przykład prawnocarnej ochrony złożonych dóbr prawnych	59
---	-----------

mgr Wiktor Gawłowiez

Cyfrowe zielone obligacje wykorzystujące technologię rejestrów rozproszonych w obszarze prywatnej i publicznej regulacji finansów zrównoważonych	89
---	-----------

Krzysztof Pietrzak

Przestępstwo znieważenia prezydenta RP a granice wolności słowa	105
--	------------

mgr Jetmira Francesca Velaj

Ewolucja prawa konsumenckiego w Polsce	127
---	------------

mgr Małgorzata Wierzejska

Ramy prawne dyplomacji publicznej państw	139
---	------------

ARTYKUŁY
(ARTICLES)



**POSTĘPOWANIE O ZATWIERDZENIE UKŁADU A ZMIANY W PRAWIE
RESTRUKTURYZACYJNYM W LATACH 2015–2021¹**

1. Uwagi wstępne

Idea porządku gospodarczego wynika z art. 20 Konstytucji RP². Wyrażono tam zasadę konstytucyjną społecznej gospodarki rynkowej opartej po pierwsze na wolności działalności gospodarczej, a następnie: własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Światowa epidemia COVID-19 doprowadziła do utraty płynności finansowej wielu przedsiębiorców, której społeczne skutki dotyczyły m.in. likwidacji miejsc pracy. Sytuacja ta nie była jednostkowa, miała charakter masowej i strukturalnej niewypłacalności. Stanowiło to zagrożenie dla porządku gospodarczego nie tylko otoczenia rynkowego upadających grup przedsiębiorców (tj. kontrahentów), ale mogło mieć wpływ w skali makroekonomicznej na gospodarkę państwa czy regionu. Destrukcji uległyby nie tylko gospodarcze struktury, ale skutki osiągnęłyby budżetu państwa (np. przez zmniejszenie wpływów od podatników) czy samego społeczeństwa (masowe zwolnienia, wzrost bezrobocia). W odpowiedzi na tę specyficzną sytuację gospodarczą ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie szczególnych rozwiązań, m.in. tzw. tarcz oraz hybrydowego uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego o zatwierdzenie układu.

W marcu 2020 roku minister zdrowia wydał rozporządzenie, wprowadzające na terytorium kraju stan zagrożenia epidemicznego³, a tydzień

* Uniwersytet Warszawski, e-mail: nicole.brigitte.jung@gmail.com.

¹ Autor złożył tekst 18 października 2023 roku. Redakcja przyjęła tekst do publikacji 22 listopada 2024 roku.

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

³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 433).

później rozporządzenie w sprawie ogłoszenia stanu epidemii⁴. Wówczas nastąpiła reglamentacja działalności gospodarczej m.in. w zakresie handlu i usług w dużych obiektach handlowych, gastronomii, hotelarstwa i turystyki, rekreacji i sportu, kultury i rozrywki oraz częściowo transportu pasażerskiego. W kwietniu wprowadzone zostały regulacje traktujące sprawy restrukturyzacyjne jako sprawy pilne, a w maju objęto również tym rozwiązaniem sprawy upadłościowe⁵. Sprawy te mogły być wówczas rozpoznawane przez sądy, mimo tego, że ich praca została zawieszona. Gdy właściwy sąd upadłościowy i restrukturyzacyjny całkowicie zaprzestał czynności, wyznaczono inny. Istniała także możliwość delegowania sędziego (za jego zgodą), gdy wymagało tego dobro wymiaru sprawiedliwości. W terminach między 18 kwietnia a 16 maja dopuszczono także rozpoznawanie spraw o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego, mimo istniejącej wówczas regulacji zawieszenia biegu terminów procesowych i sądowych w postępowaniach sądowych⁶.

Warto przyrzeć się danym statystycznym, pokazującym skalę problemu w koniunkturze gospodarki kraju. Według raportu Coface rok 2021 przyniósł wzrost niewypłacalności we wszystkich branżach, zwłaszcza w rolnictwie, usługach i handlu detalicznym⁷. Co więcej, znacznie wzrósł udział niewypłacalności przedsiębiorców, stanowiących 58% wszystkich przypadków (w 2020 roku było to 40%). Suma wszystkich niewypłacalnych przedsiębiorstw w 2021 roku była o 71% większa niż w roku 2020. Wypada odnotować, że tempo wzrostu spadło (w pierwszych 6 miesiącach 2020 roku odnotowano wzrost o 160%, a po 9 miesiącach o 131%). Powodem było m.in. stosowanie nowej uproszczonej procedury postępowania restrukturyzacyjnego. W 2021 r. postępowanie to stanowiło już

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491).

⁵ Art. 14a i 14b ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.) – dalej: KoronawirusU, w brzmieniu do 5.09.2020 r., kiedy to przepisy te utraciły moc.

⁶ Art. 15zss KoronawirusU w brzmieniu sprzed 16.05.2020 r.

⁷ *Raport COFACE*, https://www.coface.pl/content/download/204507/3463570/file/Niewypłacalnosci%2Bw%2BPolsce%2Bw%2B2021_ROCZNY_Raport_Coface_ok.pdf, s.2, 12.09.2022.

ponad połowę łącznej liczby postępowań (56%). Źródła rynkowe⁸ wskazują, że w sierpniu 2020 roku liczba otwieranych postępowań restrukturyzacyjnych wyniosła 68, zatem o 4,2% mniej w stosunku do lipca 2020 roku i aż o 78,9% w ujęciu rocznym. Przyglądając się danym dotyczącym upadłości, GUS zauważył, że w I kwartale 2021 roku odnotowano 126 upadłości przedsiębiorstw, tj. o 11,3% mniej niż w analogicznym okresie 2020 roku⁹. Zaś w I kwartale 2022 roku jedynie 88 upadłości, tj. o 30,2% mniej niż w rok wcześniej.

Wprowadzenie instytucji postępowania o zatwierdzenie układu (PZU) stanowiło kluczowy element reformy prawa restrukturyzacyjnego, która miała na celu zwiększenie efektywności postępowań i poprawę ochrony interesów wierzycieli oraz dłużników. W latach 2015–2021 prawo restrukturyzacyjne w Polsce przeszło znaczące zmiany, które doprowadziły do stworzenia nowego systemu restrukturyzacyjnego, oferującego bardziej elastyczne i skuteczne narzędzia wsparcia przedsiębiorców w trudnej sytuacji finansowej. Celem niniejszego artykułu jest analiza ewolucji PZU oraz ocena wpływu zmian legislacyjnych w latach 2015–2021 na praktyczne funkcjonowanie tego postępowania w systemie prawa restrukturyzacyjnego.

W artykule postawiono hipotezę, że wprowadzone zmiany, szczególnie te mające na celu uproszczenie procedur oraz wzmocnienie pozycji dłużnika, wpłynęły na rosnącą popularność postępowania o zatwierdzenie układu. Z uwagi na istotną nowelizację, która weszła w życie w 2021 roku, a także rozwój praktyki sądowej i administracyjnej, artykuł analizuje, w jaki sposób nowe regulacje prawne wpływają na skuteczność PZU oraz jego zastosowanie w praktyce. Przyjęty okres analizy obejmuje lata 2015–2022. Wyniki analizy mogą stanowić podstawę do dyskusji nad

⁸ Raport: KUKE, *Upadłości rm w sierpniu 2020 r.*, 17.09.2020 r., <https://kuke.com.pl/wiedza/niewyplacalnosci-firm-w-sierpniu-2020-r>, 16.09.2022.

⁹ Raport: GUS, *Rejestracje i upadłości podmiotów gospodarczych w I kwartale 2021 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/rejestracje-i-upadlosci-przedsiębiorstw-w-i-kwartale-2021-roku,29,9.html>, 16.09.2022.
raport *Rejestracje i upadłości podmiotów gospodarczych w I kwartale 2022 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/rejestracje-i-upadlosci-przedsiębiorstw-w-1-kwartale-2022-roku,29,13.html>, 23.12.2025.

koniecznością dalszych zmian legislacyjnych w obszarze restrukturyzacji przedsiębiorstw.

2. Kilka uwag dotyczących postępowania o zatwierdzenie układu 1.0

Same prace nad ustawą Prawo restrukturyzacyjne¹⁰ trwały trzy lata. W maju 2012 roku ówczesny minister sprawiedliwości zwołał zespół ekspertów: sędziów, syndyków, adwokatów, ekonomistów. Stosując się do ich rekomendacji, pod przewodnictwem A. Hrycaj przygotowano projekt ustawy. Wprowadzony w 2015 roku dostęp do czterech procedur restrukturyzacyjnych, zdaniem ustawodawcy, miał przyczyniać się do rozwiązania kryzysów majątkowych dłużnika, dostosowując się do jego sytuacji. Na etapie przed wejściem w życie ustawy A. Hrycaj zakładała zrealizowanie czterech podstawowych celów prawa restrukturyzacyjnego: „[...] zabezpieczenie podstawowych praw ekonomicznych uczestników postępowania, określenie ekonomicznie efektywnego systemu alokacji dóbr, umożliwienie rozstrzygnięcia konfliktów ekonomicznych [...], pozwienie na powiększanie dobrobytu materialnego i niematerialnego zarówno indywidualnego, jak i społecznego”¹¹.

Ocena regulacji postępowania o zatwierdzenie układu w klasycznej wersji (tj. „PZU 1.0”) powinna być przeprowadzona przez pryzmat tych kryteriów. Przede wszystkim dłużnik, wybierając PZU, ryzykuje brakiem pełnej gwarancji ochrony przed egzekucją. Nie przysługują mu także inne środki ochronne jego działalności gospodarczej, które są dostępne w innych postępowaniach restrukturyzacyjnych. Przykładowo art. 256 Pr.R., stanowiący o zakazie wypowiedzania niektórych umów przez kontrahentów, stosowany odpowiednio w postępowaniu układowym (art. 273, 297 Pr.R.) czy zawieszenie egzekucji podczas wdrażania planu restrukturyzacyjnego¹². Problematyczna jawiła się także czasochłonność

¹⁰ Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2021 r., poz. 1588 ze zm.) – dalej: Pr.R.

¹¹ A. Hrycaj, *Cztery postępowania restrukturyzacyjne*, DR 2015, nr 1, s. 15.

¹² K. Czerkas, B. Teisseyre, *Restrukturyzacja zadłużenia przedsiębiorstw. Od ugód bilateralnych do postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych*, Gdańsk 2016, s. 151.

procedury sądowej¹³. Instytucja tzw. *cramdown* nie przyniesie zatem korzyści ani dłużnikowi, ani wierzycielom, którzy mieli być w ten sposób dodatkowo chronieni przed negatywnymi konsekwencjami restrukturyzacji. Za wystarczającą należałoby uznać pierwszą przesłankę dotyczącą zaspokojenia tychże wierzycieli w stopniu nie mniej korzystnym niż w przypadku przeprowadzenia postępowania upadłościowego. *Cramdown* może blokować skuteczność postępowania. Pozytywnie należy jednak ocenić wybór PZU przez dłużnika celem zminimalizowania ryzyka odpowiedzialności za niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości. Wybór restrukturyzacji, aby uniknąć upadłości, może zadowolić także wierzycieli, którzy w jakimś stopniu będą mieli gwarancję finansowania reorganizacji działalności gospodarczej dłużnika. Postępowanie o zatwierdzenie układu w swojej klasycznej wersji może okazać się także korzystne przy małej liczbie wierzycieli, w sytuacji, gdy nie mogą oni zawrzeć porozumienia dwustronnego lub tzw. porozumienia *standstill*.

3. Analiza uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego w związku z wystąpieniem COVID-19

Z uwagi na pandemię COVID-19 i zaistniałe ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, pojawiały się postulaty wprowadzenia udogodnień dla niewypłacalnych przedsiębiorców. Masowy problem utraty płynności finansowej przemówił do prawodawcy za stworzeniem rozwiązań w ówczesnym stanie nadzwyczajnym. Zdecydowano się na wprowadzenie do polskiego systemu prawa tymczasowego instrumentu w postaci uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego¹⁴. Powstała na mocy ustawy z czerwca 2020 r.¹⁵ hybrydowa forma miała na celu zapobieżenie wystąpienia stanu niewypłacalności lub zagrożenia niewypłacalnością

¹³ J. Kruczałak-Jankowska, A. Machnikowska, M. Masnicka, *Działalność sądów w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych. Bariery funkcjonowania i instrumenty poprawy systemu upadłościowego w Polsce*, Gdańsk 2019, s. 107 i n.

¹⁴ Uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne, dalej: UPR, rozumiane jako skrót od pełnej nazwy postępowania, tj. uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego o zatwierdzenie układu.

¹⁵ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r., poz. 171) – dalej: DoplCOVID-19U, Tarcza 4.0.

u wielu przedsiębiorców i innych podmiotów gospodarczych oraz ochronę integralności majątku zgodnie z art. 16 ust. 3 DoplCOVID-19U. Sam projekt ustawy wpłynął 22 maja do Sejmu, niecałe dwa tygodnie później 4 czerwca uchwalono ustawę sejmową. Sejm przyjął ustawę 19 czerwca po poprawkach Senatu. Jednakże ani Sąd Najwyższy, ani Narodowy Bank Polski nie zaopiniowały projektu aktu. Tzw. Tarcza 2.0 wprowadziła odstępnie od obowiązku zgłaszania upadłości mimo braku płynności finansowej przedsiębiorcy, a także domniemanie wzruszalne (*iuris tantum*) zaistnienia stanu niewypłacalności lub zagrożenia niewypłacalnością w okresie zagrożenia epidemicznego na skutek samej pandemii COVID-19¹⁶. Dłużnik i wierzyciele mogli wciąż złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości, jednak w przypadku zbiegu z wnioskiem w przedmiocie restrukturyzacji, sąd dążył do zachowania przedsiębiorstwa. Prawodawca dążył do usprawnienia postępowania, zwiększenia elastyczności, używania technologii teleinformatycznych. Postulowano stworzenie kilkumiesięcznego okresu ochronnego po dokonaniu odpowiedniego oświadczenia przedsiębiorcy. Art. 15 ust. 2 DoplCOVID-19U wskazywał, że wybrana procedura była jednorazowa. Dokonywano wówczas obwieszczenia o otwarciu UPR w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (MSiG). A dzień ten stawał się dniem otwarcia postępowania. Prawodawca nie wskazał natomiast organu, który miałby sprawować kontrolę nad liczbą składanych obwieszczeń. Stanowiło to problem praktyczny, gdyż z założenia tymczasowy i jednorazowy instrument stał się powszechnie używany. Rozwiązanie miało obowiązywać początkowo do dnia 30 czerwca. Termin został jednak przedłużony do 30 listopada 2021 roku na podstawie art. 7 ZmKRZU¹⁷.

C. Zalewski zwraca uwagę na znaczącą skalę zmian wprowadzonych w prawie restrukturyzacyjnym¹⁸. Postępowanie o zatwierdzenie układu, dotychczas rzadko wybierana ścieżka w postępowaniach insolwencyjnych, zyskało potencjał do wywierania istotnego wpływu na sytuację gospodarczą.

¹⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695 ze zm.) – dalej: Tarcza 2.0.

¹⁷ Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1080 ze zm.) – dalej: ZmKRZU.

¹⁸ C. Zalewski, *Postępowanie restrukturyzacyjne. Komentarz praktyczny. Wzory pism i przykłady postępowań restrukturyzacyjnych*, Warszawa 2020, s. 213.

Dane statystyczne za pierwszy kwartał obowiązywania nowego rozwiązania wskazują, że spośród wszystkich postępowań restrukturyzacyjnych otwartych w tym okresie (wrzesień – grudzień 2020 roku), 134 uproszczone postępowania restrukturyzacyjne stanowiły niemal 70%. W pierwszym kwartale 2021 roku zostało otwartych aż 354 postępowań UPR¹⁹. W tym samym okresie otworzono 32 przyspieszone postępowania układowe, 7 postępowań sanacyjnych i 5 postępowań układowych. Jednak przepisy wdrożone na mocy tzw. Tarczy 4.0. są nadal istotne, nie tylko w aspekcie historycznym regulacji. Każdy przedsiębiorca, który przed 30 listopada 2021 roku złożył obwieszczenie o otwarciu uproszczonej restrukturyzacji MsiG, nadal prowadzi je na ówczesnych zasadach. 30 listopada 2021 roku był zatem ostatnim dniem, w którym powinno ukazać się obwieszczenie w MSiG. Dłużnik nie jest jednak w stanie precyzyjnie określić momentu ujawnienia tej informacji w trakcie składania wniosku. W praktyce trwa to kilka dni, lecz było obarczone pewnym ryzykiem²⁰. Uproszczone postępowania trwały aż do momentu ich umorzenia po upływie 4 miesięcy od dnia dokonania obwieszczenia. Jednakże, jeśli w tym terminie dłużnik zawarł układ z wierzycielami, to skutki otwarcia procedury trwały dłużej, bo aż do chwili uprawomocnienia się postanowienia o zatwierdzeniu układu. Co więcej, nowelizacja przepisów w 2021 roku przeniosła wiele rozwiązań znanych w UPR na nowe warunki po pandemii.

Według art. 15 ust. 1 DopłCOVID-19U podmiot, który zawarł z doradcą restrukturyzacyjnym umowę o sprawowanie nadzoru nad postępowaniem o zatwierdzenie układu (z art. 210 Pr.R.), może obwieścić w Monitorze Sądowym i Gospodarczym o otwarciu postępowania o zatwierdzenie układu ze zmianami wynikającymi z ustawy (czyli otworzyć UPR). Warto zauważyć, że wysokość wynagrodzenia nadzorczy układu jest ograniczona w ustawie odpowiednio w stosunku do postępowań w sprawie mikro, małych czy średnich przedsiębiorców, dodatkowo kwota jest uzależniona od skutku, czyli prawomocnego zatwierdzenia układu. Po zawarciu umowy

¹⁹ W. Bobik [i in.], *Restrukturyzacja firmy po zmianach od 1 grudnia 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 26.

²⁰ O niuansach związanych z dotrzymaniem terminu stanowi też postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi sygn. akt. XIII Gz 176/22. Odesłanie zawarte w art. 15 ust. 1 Tarczy 4.0 umożliwia zastosowanie regulacji k.p.c. dotyczącej terminów. Znaczenie będzie mieć zwłaszcza art.165 § 1 k.p.c.

z dłużnikiem nadzorcy układu musi dokonać obwieszczenia. W przypadku UPR dzień układowy nie może nastąpić wcześniej niż siedem dni przed ani później niż siedem dni po złożeniu wniosku o dokonanie obwieszczenia. W porównaniu do postępowania o zatwierdzenie układu przy uproszczonej procedurze można wskazać dzień otwarcia postępowania (którym jest dzień obwieszczenia o otwarciu postępowania – art. 16 DoplCOVID-19U). Dzień, w którym ukazało się obwieszczenie, nie powoduje podziału na wierzytelności objęte i nieobjęte układem, bowiem dniem tym jest dzień układowy. Składając obwieszczenie, dłużnik może podjąć negocjacje z wierzycielami bez obowiązku sądowego otwarcia postępowania. Następnie dłużnik przygotowuje niezbędne dokumenty (spis wierzytelności, spis wierzytelności spornych – bądź oświadczenie o ich braku, propozycje układowe). Z momentem obwieszczenia w MSiG rozpoczyna się formalnie uproszczona procedura, bowiem do tej pory miała ona formę klasycznego postępowania o zatwierdzenie układu. Obwieszczenie jest jedynie informacją dla wierzycieli. Dłużnik może dokonać obwieszczenia tylko jednokrotnie. Ma on jednak prawo do przeprowadzenia kolejnego postępowania o zatwierdzenie układu, co ważne nie wywoła wówczas to skutków wynikających z obwieszczenia.

Mimo że UPR na tym etapie jest prowadzone poza sądem, nadzorcy układu musi w ciągu trzech dni od dnia dokonania obwieszczenia zawiadomić o tym sąd właściwy do rozpoznania wniosku. Na nadzorcy ciąży obowiązek weryfikacji właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej sądu. Zgodnie z art. 15 Pr.R. sądem właściwym jest sąd rejonowy – gospodarczy zgodny z głównym ośrodkiem podstawowej działalności dłużnika. Uproszczona restrukturyzacja trwała cztery miesiące i w tym czasie dłużnik miał obowiązek uzyskać głosy wierzycieli, aby przyjęli układ. Termin ten miał dłużnik na złożenie wniosku do sądu o zatwierdzenie układu. Karty do głosowania były wysłane co najmniej trzy tygodnie przed dniem złożenia wniosku o zatwierdzenie układu. Następnie, wierzyciele głosowali nad układem. Mogło się to odbyć samodzielnie przez zbieranie głosów przez dłużnika albo na zgromadzeniu wierzycieli. Samodzielnie zbieranie głosów wierzycieli przez dłużnika obowiązywało w formie podstawowej do 30 listopada 2021 roku. Głosy były liczone od sumy wierzytelności i liczby

wierzycieli uprawnionych do głosowania bez względu na to, czy faktycznie biorą oni udział w głosowaniu. W ramach UPR ustawodawca dodał drugą formę zbierania głosów na zgromadzeniu wierzycieli. Przy uproszczonej restrukturyzacji wątpliwości rodził sposób liczenia głosów, dlatego pojawiło się odesłanie do art. 119 Pr.R. wskazujące na obliczanie głosów jedynie na podstawie wierzycieli faktycznie będących na głosowaniu.

Nowy sposób liczenia głosów (tj. od wielkości wierzytelności głosujących) mógł być przyczyną, dla której skuteczność zawierania układów w UPR była taka wysoka. Z badań Fundacji Court Watch Polska wynika, że skuteczność zawierania układu w UPR sięgała ok. 60% i była najwyższą wśród wszystkich rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych²¹. Przyjęty układ był potem poddany ocenie sądu restrukturyzacyjnego. Dłużnik składał sądownie wniosek o zatwierdzenie układu, załączając kartę do głosowania, sprawozdanie nadzorcy układu (zawierające m.in. informacje dotyczące przebiegu postępowania, ocenę możliwości wykonania układu, plan restrukturyzacyjny). Do momentu zakończenia postępowania w sprawie zatwierdzenia układu skutki obwieszczenia o otwarciu nadal obowiązywały. Uprawnomocnione postanowienie kończyło całkowicie postępowanie. Zarząd nad przedsiębiorstwem wracał do rąk dłużnika, a nadzorca układu zajmował się wykonywaniem układu. Jako nadzorca wykonania układu miał obowiązek składania sprawozdań w przedmiocie stosowania się dłużnika do układu oraz planu restrukturyzacyjnego.

W uzasadnieniu do COVID-19U wskazano, że wyłączenie obowiązku złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (art. 15zzra KoronawirusU) nie chroniło dłużnika przed egzekwowaniem wierzytelności przez jego wierzycieli, a mogło przyczynić się do utraty płynności finansowej w dalszej perspektywie czasu i konieczności złożenia wniosku upadłościowego²².

²¹ B. Pilitowski [i in.], *Raport Fundacji Court Watch Polska Monitoring Prawa Restrukturyzacyjnego i Upadłościowego. Uproszczone Postępowanie Restrukturyzacyjne – raport z roku funkcjonowania*, Toruń 2021, chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcgglefindmkaj/https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport_UPR_2021.pdf. 21, 10.10.2022. Dokładną wartość 59% osiągnięto w branży przetwórstwa przemysłowego.

²² *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 382 Sejmu IX kadencji, s.14.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 DoplCOVID-19U majątek dłużnika był chroniony od dnia obwieszczenia o otwarciu UPR do dnia umorzenia albo zakończenia postępowania o zatwierdzenie układu (prawomocnego zatwierdzenia układu). Po pierwsze, dłużnikowi była przyznana ochrona przed egzekucją – taka regulacja w klasycznym postępowaniu o zatwierdzenie układu nie istniała. Automatycznie, postępowania egzekucyjne dotyczące wierzytelności objętej układem *ex lege* ulegały zawieszeniu, a wszczęcie egzekucji dotyczącej takiej wierzytelności czy wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia lub zarządzenia zabezpieczenia było niemożliwe. Co więcej, zawieszenie postępowań egzekucyjnych dotyczyło również wierzytelności zabezpieczonych rzeczowo na majątku dłużnika, tj. hipoteki, hipoteki morskiej, zastawu, zastawu rejestrowego, zastawu skarbowego, przewłaszczenie na zabezpieczenie, zastrzeżenie własności rzeczy sprzedanej na rzecz sprzedającego (odesłanie do art. 260 i 249 Pr.R.). Ustawodawca odsyłał do regulacji art. 17 Tarczy 4.0., w którym nie była potrzebna zgoda wierzyciela do objęcia wierzytelności w sytuacji, gdy propozycje układowe przewidywały pełne, a przynajmniej nie niższe niż spodziewane zaspokojenie w przypadku dochodzenia wierzytelności z przedmiotu zabezpieczenia. Egzekucja tychże wierzytelności była zakazana, niezależnie od treści propozycji układowych. Jak wskazywał W. Bobik, powyższe rozwiązanie stanowiło *de facto* przymusowe objęcie wierzytelności zabezpieczonych układem²³. Dotychczas odbywało się to jedynie w ramach tzw. układu częściowego.

Mimo powyższych udogodnień dłużnik nie miał jednak możliwości uchylecia dokonanych wcześniej zajęć w postępowaniu egzekucyjnym. Dopiero zgodnie z art. 170 ust. 1 Pr.R. z chwilą prawomocnego zatwierdzenia układu zajęcia zostały uchylane. Dłużnicy nie mogli również odzyskać środków zajętych na rachunkach bankowych. Kolejnym skutkiem obwieszczenia w MSiG o otwarciu uproszczonej procedury był brak możliwości wypowiedzenia zgody nadzorcy układu umów niezbędnych dla funkcjonowania przedsiębiorstwa dłużnika. Regulacja ta nie istniała w klasycznym postępowaniu o zatwierdzenie układu. Kluczowe umowy zostały skatalogowane w art. 256 Pr.R., który zawiera umowy: najmu

²³ W. Bobik [i in.], *Restrukturyzacja...*, s. 31.

(dzierżawy) lokalu lub nieruchomości, gdzie prowadzone jest przedsiębiorstwo; leasingu, poręczeń, ubezpieczeń majątkowych, prowadzenia rachunku bankowego. Zakaz wypowiedzania umów dotyczy wyłącznie okoliczności zaistniałych przed dniem otwarcia postępowania. Jeśli po jego otwarciu dłużnik nie wykonywał zobowiązań poza układowych (zwłaszcza świadczeń ratalnych, np. należności czynszowe za najem po dniu układowym, bieżących rat kredytowych) regulacji się nie stosowało.

Obok instytucji ochronnych w postaci ochrony przed egzekucją, wypowiedzania umów, prawodawca transponował konstrukcje występujące w przyspieszonym postępowaniu układowym. Mianowicie, zakaz spełnienia świadczeń wynikających z wierzytelności układowych (art. 252 Pr.R.) czy zakaz dokonywania potrąceń z takimi wierzytelnościami. Zdaniem przedstawicieli doktryny²⁴ dotyczy to „wierzytelności, gdzie wierzytelność wierzyciela powstała przed obwieszczeniem o otwarciu, a wierzytelność dłużnika powstała już po dokonaniu obwieszczenia (za wyjątkiem wierzytelności, których nabycie nastąpiło wskutek zapłaty długu, za który nabywca odpowiadał osobiście albo pewnymi przedmiotami majątkowymi i jeżeli odpowiedzialność nabywcy za dług powstała przed dniem złożenia wniosku)” zgodnie z art. 253 Pr.R. Powyższe przepisy dotyczące procedury przyspieszonego postępowania układowego w ramach uproszczonego postępowania o zatwierdzenie układu były stosowane odpowiednio. Należy mieć na względzie, że wszelkie następstwa obwieszczenia o otwarciu UPR były odwołalne. Sąd każdorazowo mógł uchylić skutki ochronne (wynikające z art. 16 ust. 3 DopłCOVID19U), gdy mogły one prowadzić do pokrzywdzenia wierzycieli. Postępowanie toczyło się wówczas według normalnego biegu, a dłużnik nadal mógł podejmować działania celem zawarcia układu.

Warto jeszcze wspomnieć, że mimo nadanych przywilejów ochronnych, działalność dłużnika podlegała kontroli. Z dniem dokonania obwieszczenia o otwarciu UPR na wszelkie czynności przekraczające

²⁴ M. Pawelczyk, *Komentarz do art. 16 [w:] Ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19. Komentarz [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz do zmian (tzw. prawo holdingowe)* red. A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, Warszawa 2022, nb. 10.

zakres zwykłego zarządu musiał uzyskiwać zgodę nadzorcy układu. O pulapie kwotowym decydował sam nadzorca, zważając na wielkość przedsiębiorstwa i skalę, na jaką dłużnik prowadził działalność. Zgoda nadzorcy konieczna była także w przypadku czynności o istotnym znaczeniu dla przedsiębiorstwa. Nieuzyskanie skutkowało nieważnością, jednak możliwe było następcze potwierdzenie w terminie 30 dni od dokonania czynności. Co więcej, jako że w uproszczonej procedurze nie brali udziału sędzia-komisarz ani rada wierzycieli, to na nadzorcy układu ciążył obowiązek wyrażania zgody na działania podmiotu, np. na zawarcie umowy kredytu, pożyczki, zabezpieczenie na majątku dłużnika wierzytelności nieobjętej układem, etc. Ponadto wierzycielom przysługiwało dodatkowe roszczenie odszkodowawcze. Był to również mechanizm kontroli niepozwalający dłużnikowi nadużywać prawa do otwarcia procedury w złej wierze.

Omawiając instytucje ochronne dłużnika, należy pokrótce wspomnieć, na czym polegała ochrona wierzycieli w tym postępowaniu. Realizowana była przez ograniczenie zarządu własnego dłużnika (art. 22 ust. 1 DoplCOVID-19U). Dłużnik na czynności przekraczające zwykły zakres zarządu miał obowiązek uzyskania zgody nadzorcy układu. Zastosowano zatem model dotychczas występujący w postępowaniu układowym i przyspieszonym postępowaniu układowym. Następnie, ograniczono także wynagrodzenie nadzorcy układu w przypadku postępowań dotyczących mikro, małych i średnich zadłużonych przedsiębiorców (art. 21 Tarczy 4.0.). Wówczas ograniczenia zawarte były w ustawie i były zależne od skutku, jakim było prawomocne zatwierdzenie układu. Odnosnie do nadzorcy układu, miał on obowiązek zapewnić dostęp do informacji o postępowaniu i sytuacji finansowej dłużnika. Zgodnie z art. 216 ust. 1 Pr.R. na wniosek wierzyciela bez zbędnej zwłoki udostępniano spis wierzytelności i spis wierzytelności spornych, plan restrukturyzacyjny oraz inne istotne informacje w zakresie, który był potrzebny do podjęcia racjonalnej ekonomicznie decyzji podczas głosowania nad układem. W Tarczy 4.0. w art. 18 ust. 1 uregulowano możliwość uchylecia skutków ochronnych na mocy postanowienia sądowego. W sytuacji, w której skutki obwieszczenia w MSiG prowadziły do pokrzywdzenia wierzycieli

na wniosek wierzyciela, dłużnika lub nadzorcy układu sąd uchylał te skutki *ex post*. Uchylenie skutków powodowało także uchylenie ograniczenia dłużnika w sprawowaniu zarządu. Stanowiło to wyważenie interesów uczestników, a także było spójne z systemem oceny przesłanki pokrzywdzenia wierzycieli na etapie rozpoznania wniosku o otwarciu UPR (art. 8 ust. 1 Pr.R. choć tam ocena dokonywana była *ex ante*). Ostatnim rozwiązaniem ochronnym zawartym w tarczy antykryzysowej (dokładnie art. 24 DopłCOVID-19U) było wprowadzenie odpowiedzialności dłużnika za nadużycie prawa do otwarcia procedury (w zlej wierze), wówczas wierzycielom przysługuje odszkodowanie.

4. Ocena regulacji uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego

Zgodnie z raportem COFACE²⁵, z formy uproszczonego postępowania o zatwierdzenie układu skorzystało aż 1190 dłużników w 2021 roku, co stanowi ponad trzykrotnie większą liczbę niż w 2020 roku. Należy jednak pamiętać, że UPR wprowadzono do systemu prawa dopiero w połowie czerwca 2020 roku. W 2021 roku wśród wszystkich postępowań insolwencyjnych wciąż dominowały postępowania likwidacyjne (323), choć zauważalny jest znaczny spadek znaczenia wniosków o ogłoszenie upadłości. UPR z założenia było regulacją intertemporalną, jednak zebrane doświadczenia mogą służyć jako inspiracja dla nowelizacji prawa restrukturyzacyjnego. Przede wszystkim kluczowym rozwiązaniem, które nie istniało w postępowaniu z Pr.R., był immunitet egzekucyjny, tj. zawieszenie egzekucji wierzytelności, objętej z mocy prawa układem oraz wierzytelności rzeczowych i wierzytelności zabezpieczonych przez przewłaszczenie na zabezpieczenie. Mimo że był to immunitet ograniczony w dodatku z możliwością uchylenia go przez sąd, uatrakcyjnił procedurę, podążając za immunitetami w pozostałych postępowaniach restrukturyzacyjnych. Istotna była również możliwość fakultatywnego zwołania zgromadzenia wierzycieli, ograniczenia wypowiedzania niektórych umów czy w zarządzie majątkiem dłużnika. Uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne wprowadzone przez DopłCOVID-19U zgodnie z uzasadnieniem

²⁵ Raport COFACE..., s. 2.

w projekcie miało na celu „umożliwienie dłużnikowi podjęcia negocjacji z wierzycielami bez konieczności formalnego otwierania postępowania przez sąd, ale z jednoczesną ochroną przed egzekucją prowadzoną przez wierzycieli, działających indywidualnie [...]”. Wyłączenie obowiązku złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości z art.15zzra nie chroni dłużnika przed egzekwowaniem wierzytelności przez jego wierzycieli, co w praktyce może prowadzić do konieczności złożenia wniosku o upadłość, mimo realnych szans na kontynuowanie działalności po przeprowadzeniu działań naprawczych, w tym przede wszystkim przez zawarcie układu z większością wierzycieli²⁶. Ustawa wprowadzająca UPR ograniczyła możliwość korzystania z prawa do obwieszczenia o otwarciu w MSiG tylko do jednej takiej czynności. Nie stanowi to o niemożności przeprowadzenia kolejnego postępowania o zatwierdzenie układu (jednakże bez rozwiązań ochronnych wynikających z Tarczy 4.0.). Postulowany przez doktrynę model kontroli niewypłacalności *ex post* usprawnił procedurę²⁷. Bowiem w UPR każdy przedsiębiorca (którego dotknęła sytuacja niewypłacalności spowodowanej pandemią) mógł złożyć publicznie oświadczenie o wszczęciu tejże procedury. Ominięcie niepotrzebnych rygorów formalnych, przesłanek *ex ante* przy składaniu dokumentów z pewnością odciążyło również administrację sądową.

Procedura UPR, choć co do zasady miała być formą uproszczoną, była jednak bardziej skomplikowana i rozbudowana niż klasyczna. Podstawowe różnice dotyczyły dynamiki i skutków wszczęcia postępowania w szczególności ochrony mienia dłużnika i obwieszczenia w MSiG. Dodatkowe przepisy odnosiły się także do: zakresu układu (tj. objęcia nim również wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo), sposobu zawarcia układu (dodatkowa możliwość głosowania w ramach zgromadzenia wierzycieli), ograniczenia zarządu własnego dłużnika (w postaci zgody nadzorca układu na czynności przekraczające zwykły zarząd). Warto zastanowić się, jaki skutek długofalowy miało wprowadzenie odpowiedzialności dłużnika za nadużycia prawa do wszczęcia procedury

²⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dopłatach..., s. 14

²⁷ R. Adamus, *The need for a special restructuring procedure for insolvent entrepreneurs due to SARS-CoV-2*, Soc. Sci. 2020, nr 2, s. 128.

(dodatkowe roszczenie odszkodowawcze wierzycieli, gdy dłużnik działał w złej wierze). Istotne było także wyłączenie odpowiedzialności dłużnika za niezłożenie wniosku o ogłoszenie upadłości. Mimo że ustawa wprowadziła rozwiązanie jedynie na czas określony, to jednak może stanowić ono punkt odniesienia dla przyszłych projektów.

Ustawodawca wprowadził swoje *novum*, zezwalając dłużnikowi na otwarcie UPR bez zgody sądu z uwagi na sytuację określoną w art. 15 ust. 1 DopłCOVID-19U. Maksymalne uproszczenie procedury miało na celu wsparcie dużej ilości podmiotów potrzebujących sanacyjnego wsparcia przedsiębiorstwa²⁸. Ocenę przedmiotowej regulacji należy zacząć od tego, że konieczne było podjęcie działań przez prawodawcę w odpowiedzi na nieprzewidywalne skutki COVID-19 na integralność majątku oraz płynność finansową przedsiębiorstw. Z pewnością słuszne było zawieszenie obowiązku złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości wzorem rozwiązań niemieckich. Odpowiedzialność dłużnika i jego reprezentantów była wyłączona, o ile w terminie na złożenie ww. wniosku dokonano obwieszczenia o otwarciu UPR. Zawieszenie biegu terminu wniosku o ogłoszenie upadłości (z art. 15zzra ust. 1 KoronawirusU) zdaniem części przedstawicieli doktryny, np. G. Kamińskiego i A. Borysa mogło uchronić dłużnika jedynie przed odpowiedzialnością odszkodowawczą z art. 21 ust. 3 Pr.U., ale nie świadczyło o należytej ochronie majątku dłużnika²⁹. Z drugiej jednak strony, ustawodawca ułatwił dłużnikowi pozyskanie nowego finansowania zewnętrznego. O ile jest ono niezbędne dla zapewnienia bieżącej płynności majątkowej oraz o ile zgodę wyraził nadzorca układu, zabezpieczenia wierzytelności wynikających z zawartych umów finansowych nie będą podlegały zaskarżeniu jako czynności fraudacyjne.

Ponadto zawarte w art. 16 ust. 3 DopłCOVID-19U rozwiązanie służące ochronie integralności majątku dłużnika, jak zauważa D. Kamiński i A. Borys mogło powodować tzw. pokusę nadużycia (*moral hazard*)³⁰. Podmiot mógł stać przed „pokusą” wielokrotnego składania obwieszczenia

²⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dopłatach..., s. 14.

²⁹ G. Kamiński, A. Borys, *Podstany otwarcia uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego i ich weryfikacja*, MoP 2021, nr 5, s. 256.

³⁰ G. Kamiński, A. Borys, *Podstany ...*, s. 257.

celem uzyskania ponownej ochrony ze strony ustawy. Bowiem w tym czasie m.in. stawalo się niedopuszczalnym wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia lub zarządzenia zabezpieczenia roszczenia, wynikającego z wierzytelności objętej z mocy prawa układem, a także co ważniejsze z perspektywy nadużywającego prawa podmiotu – zawieszeniu ulegało postępowanie egzekucyjne (na czas prowadzenia negocjacji układowych, tj. do czterech miesięcy od dnia obwieszczenia w MSiG). Jeżeli dłużnik w czasie tych kilku miesięcy nie złożył wniosku o zatwierdzenie układu, sąd umarzał postępowanie *ex lege*. Jeśli natomiast złożył taki wniosek przed upływem terminu, skutki otwarcia postępowania trwały aż do prawomocnego zakończenia postępowania albo jego umorzenia.

Wątpliwości budziła także kwestia oceny przesłanek otwarcia UPR, a właściwie obdarzenia dużym „kredytem zaufania” dłużnika. Rozwiązanie to było podatne na nadużycia ze strony podmiotu, w ten sposób ochrona zapewniona na mocy art. 16 ust. 3 DopłCOVID-19U mogła nie spełniać swojej funkcji. Pojawiły się także opinie interpretujące art. 15 ustawy jako normę skierowaną do pracowników biura MSiG. Zdaniem P. Filipiaka powinien on dokonać weryfikacji i w razie niespełnienia przesłanek wniosek oddalić³¹. Wspomniany autor posilkuje się art. 1 ust. 3 pkt 3 MSiGU³². Jego zdaniem wnioskodawca otrzymałby informację o nieprzyjęciu obwieszczenia do druku. Byłaby to czynność materialno-techniczna, gdyż nie został wydany żaden akt administracyjny. W takiej sytuacji przysługiwałaby skarga do organu zgodnie z art. 227 KPA³³ i do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 PPSA³⁴). Również w kwestii proceduralnej pojawia się pytanie, czy mimo swojej tymczasowości regulacja UPR nie powinna zostać uregulowana w sposób bardziej kompleksowy

³¹ P. Filipiak, *Uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 15, nb. 12; G. Kamiński, *Złożenie wniosku o otwarcie uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego*, Warszawa 2020.

³² Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego (Dz.U. z 1996 r. Nr 6, poz. 42 ze zm.) – dalej: MSiGU.

³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) – dalej: KPA.

³⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) – dalej: PPSA.

z uwagi na wagę problemu gospodarczego. Rozwiązanie jest hybrydowe i w znacznej mierze odwołuje się do przepisów prawa restrukturyzacyjnego postępowania o zatwierdzenie układu i postępowania układowego. W zakresie ochrony dłużnika brakowało w szczególności możliwości uchylecia zajęć, a zwłaszcza odzyskania środków zajętych na rachunkach bankowych, co stanowiło poważną przeszkodę w odzyskaniu płynności finansowej. Dodatkowo, czteromiesięczny termin na złożenie wniosku o zatwierdzenie układu był stosunkowo krótkim dla dłużnika, aby przekonać do siebie wierzycieli, by zagłosowali za przyjęciem układu. Jednakże z perspektywy wierzycieli, termin chronił ich przed możliwą nierzetelnością dłużnika niezmiernego zgodnie z planem do zawarcia, a zwłaszcza wykonania układu.

Po grudniowej nowelizacji w 2021 roku występujące w przypadku UPR przymusowe objęcie układem wierzytelności zabezpieczonych rzeczowo, jest zasadą we wszystkich czterech postępowaniach restrukturyzacyjnych. Rozwiązanie to jawiło się jako korzystne dla dłużnika, jednakże należy mieć na uwadze, że głos wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo mógł okazać się kluczowy. Często się zdarzało, że mieli oni duży wolumen wierzytelności (dotyczyło to zwłaszcza instytucji finansowych). Sprawiało to, że ich głos mógł być kluczowy przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie zatwierdzenia układu. W praktyce wybierali oni rozwiązanie egzekucji z przedmiotu zabezpieczenia aniżeli spłaty zgodnie z układem.

Należy wspomnieć o ostatnim ze skutków dokonania obwieszczenia o otwarciu UPR, mianowicie o ograniczeniu możliwości spełnienia świadczeń wynikłych z wierzytelności objętych układem. Klasyczna procedura o zatwierdzenie układu nie знаła żadnych ograniczeń, jednak występowały one w pozostałych formach postępowań restrukturyzacyjnych. Przeniesienie powyższych rozwiązań na grunt UPR mogło świadczyć o zamiarze ustawodawcy zachowania balansu między dłużnikiem a wierzycielem podczas postępowania. Dłużnik miał instrumenty ochronne przed egzekucją (dzięki ograniczeniu w zakresie jej prowadzenia przez wierzycieli), a wierzyciele uzyskiwali jednakowe traktowanie. Wyważeniu układu sił między uczestnikami postępowania sprzyjał także krótki czas trwania procedury. Czteromiesięczna, efektywna procedura

sprzyjała dłużnikowi, a jednocześnie nie uniemożliwiała w sposób niewspółmierny prowadzenia egzekucji przez wierzycieli.

Ustawodawca, wprowadzając piątą procedurę do systemu prawa, dążył do stworzenia dodatkowego narzędzia naprawy sytuacji finansowej przedsiębiorców podczas kryzysu gospodarczego. Szybsze postępowanie restrukturyzacyjne miało być remedium na dużą ilość podmiotów korzystających z rozwiązań Pr.R., a także przewlekłość postępowań sądowych³⁵. Zgodnie z wynikami badań, średni czas postępowania od otwarcia procedury do zatwierdzenia układu wyniósł 174 dni (czyli prawie 6 miesięcy)³⁶. Aby usprawnić ochronę przedsiębiorstwa, zdecydowano się na przeniesienie oddziaływania niektórych funkcji ochronnych już na okres przedsądowy, zależny jedynie od decyzji przedsiębiorcy. Był to ówczesnie pierwszy przypadek w historii polskiego prawodawstwa, gdzie niedopuszczalność egzekucji oraz wypowiedania kluczowych umów były niezależne od sądowego orzeczenia³⁷. Wybór uproszczonego postępowania o zatwierdzenie układu wydawał się być odpowiedni dla dłużnika, któremu zależało na skróceniu czasu trwania postępowania przed sądem, dużym stopniu autonomii przy negocjacjach propozycji układowych. Ocenę sukcesu wprowadzonych zmian epizodycznych można było oprzeć na liczbie dłużników, chociaż właściwsze wydawało się obserwowanie liczby wykonanych układów i ogłoszonych upadłości.

5. Analiza znowelizowanych przepisów restrukturyzacyjnych (tzw. PZU 2.0)

Przepisy prawa restrukturyzacyjnego zostały znowelizowane w maju 2021 roku na mocy ZmKRZU. Zgodnie z uchwałą Senatu przesunięto termin wejścia w życie ustawy nowelizującej na 1 grudnia 2021 roku³⁸.

³⁵ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dopłatach...*, s. 14.

³⁶ B. Pilitowski [i in.], *Raport Fundacji...*, s. 22.

³⁷ Obowiązujące w latach 2004–2014 przepisy o postępowaniu naprawczym uzależniały skutek ochronny od braku orzeczenia sądu o zakazie wszczęcia postępowania naprawczego (por. art. 498 ust. 1 oraz art. 494 ust. 3 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, w brzmieniu sprzed 1.01.2016 r.). W obecnej regulacji wierzycielom zapewniono ochronę poprzez przyznanie im prawa zadania uchylecia przez sąd skutków ochronnych otwarcia postępowania (por. art. 18 specustawy).

³⁸ *Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 1159, Sejm IX kadencji.

W ten sposób zostało wydłużona możliwość obwieszczenia o otwarciu UPR zgodnie z DopłCOVID-19U do 30 listopada. Wydłużenie *vacatio legis* jest odpowiedzią na prośby interesariuszy celem odpowiedniego przygotowania systemu teleinformatycznego postępowania sądowego. Od tej daty postępowania restrukturyzacyjne prowadzone są w formie online. Ustawodawca wprowadził zmiany dotyczące m.in. postępowania o zatwierdzenie układu celem zachęcenia dłużników do wyboru tej formy. W ten sposób zastąpił również obowiązujące na mocy DopłCOVID-19U uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne. Procedura ta cieszyła się dużym zainteresowaniem podmiotów nie tylko z uwagi na łatwość otwarcia i prowadzenia postępowania, ale także ze względu na zabezpieczenie majątku przed działaniami windykacyjnymi prowadzonymi przez wierzycieli. W obecnej formie PZU eksperci prawni dostrzegają odpowiedź na dotychczasowe problemy z kosztami restrukturyzacji zadłużenia³⁹. Wskazują również na możliwość sprawnego zawarcia układu i skorzystania z ochrony majątku. Znowelizowana ustawa zakłada dwa warianty procedury, bazując na rozwiązaniach z uproszczonego postępowania restrukturyzacyjnego. Pierwszy gwarantuje ochronę dłużnika z mocy obwieszczenia w Krajowym Rejestrze Zadłużonych (w UPR obwieszczenie publikowano w Monitorze Sądowym i Gospodarczym). Drugi natomiast odbywać się będzie na wcześniejszych zasadach z Pr.R. z 2015 roku.

5.1. Zmiany proceduralne postępowania o zatwierdzenie układu

Warunkiem rozpoczęcia procedury PZU jest – tak samo jak przed nowelizacją – zawarcie umowy o sprawowanie nadzoru z doradcą restrukturyzacyjnym. Wymogi, jakie powinien spełniać doradca, wynikają z art. 24 Pr.R. Zniknęły natomiast warunki ograniczające wybór do kwalifikowanego doradcy, dotyczące wielkości przedsiębiorstwa czy liczby zatrudnianych w nim pracowników. Dłużnik razem z nadzorcą układu ustalają dzień układowy, według którego następują skutki otwarcia

³⁹ Tak np. A. Grzelak, *Postępowanie o zatwierdzenie układu na nowych zasadach*, Warszawa 25.06.2021, <https://archiwum.rp.pl/arttykul/1449257-Postepowanie-o-zatwierdzenie-ukladu.html>, 11.10.2022; M. Romańska, *Postępowanie o zatwierdzenie układu na nowych zasadach, komentarz praktyczny*, Lex/2022, nb. II; A. Hrycaj, *Cztery postępowania...*, s. 14.

postępowania, m.in. ustala się uprawnienia wierzycieli do głosowania nad układem (art. 189 ust. 2 Pr.R.). Dzień układowy nie może być wyznaczony na wcześniej niż trzy miesiące i później niż jeden dzień przed złożeniem wniosku do sądu o zatwierdzenie układu (art. 211 ust. 2 Pr.R.). W toku postępowania dłużnik sporządza propozycje układowe oraz wstępny plan restrukturyzacyjny, a nadzorca układu współpracuje przy przygotowaniu dokumentów wskazujących na kondycję finansową dłużnika (tj. spis wierzytelności, spis wierzytelności spornych). Po ich sporządzeniu nadzorca może dokonać obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego. Jest to swoiste *novum*, bowiem obwieszczenie jest jedynie możliwością, a nie obowiązkiem. Jeśli nie zdecyduje się na to, zastosowanie znajdą przepisy sprzed nowelizacji. Jednak, gdy wybierze obwieszczenie, dojdzie do zawieszenia praktycznie wszystkich egzekucji do jego majątku oraz petryfikacji kontraktów o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania przedsiębiorstwa. Wówczas nadzorca układu przyjmuje uprawnienia nadzorcy sądowego, tj. w sytuacji, gdy dłużnik będzie chciał dokonać czynności wykraczającej zakres zwykłego zarządu, dla jej ważności będzie musiał zdobyć zgodę tego nadzorcy. Co więcej, jeśli w terminie 3 miesięcy od dnia układowego nie zostanie złożony wniosek sądowy o zatwierdzenie układu, wszelkie skutki czynności wygasają z mocy samego prawa. Termin ten wynosi 3 miesiące i jest liczony od daty dnia układowego, (art. 211 ust. 2 Pr.R.). Warto również zauważyć, że istnieją przypadki, w których nadzorca musi odmówić dokonania obwieszczenia. Tak art. 226a ust. 2 Pr.R. wskazuje na ową niedopuszczalność, jeżeli w ciągu ostatnich 10 lat dłużnik prowadził już postępowanie o zatwierdzenie układu, o którym obwieszczono albo jeśli w czasie tych 10 lat umorzone zostało postępowanie restrukturyzacyjne za wyjątkiem sytuacji, w której nastąpiło to za zgodą wierzycieli.

Prawodawca wprowadził znaczące zmiany w procedurze o zatwierdzenie układu (seria przepisów art. 211a-226h Pr.R.). Począwszy od art. 211a uregulował kwestię prowadzenia przez nadzorcę układu akt sprawy. Ten przepis techniczny wynika z dostosowania do pełnej cyfryzacji procedur restrukturyzacyjnych. Nadzorca układu, po ustaleniu razem z dłużnikiem dnia układowego, zakłada i prowadzi akta w systemie teleinformatycznym, tj. Krajowym Rejestrze Zadłużonych. Nowelizacja

z 2021 roku zakłada dostosowywanie regulacji ZmPr.Upadl⁴⁰ za pomocą rozwiązań teleinformatycznych wynikających z KRZU⁴¹. System obsługujący postępowania sądowe w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych usprawni przetwarzania elektronicznych akt sądowych. Nadzorca, zgodnie z art. 211a ustawy, udostępnia akta zainteresowanym podmiotom. Co więcej, każdorazowo wierzyciel ma możliwość weryfikowania czy dokumenty wpłynęły do akt sprawy, sprawdzać ich treść, aktualny stan postępowania. Może także sprawdzić, czy widnieje na spisie wierzytelności czy też spisie wierzytelności spornych oraz sprawdzić postulowane propozycje układowe. Nadzorca wprowadza do systemu wszystkie dokumenty, które składają wierzyciele (którym np. przysługują należności alimentacyjne). Dodatkowo, nadzorca ma obowiązek udostępnienia akt postępowania w swoim biurze, co sprowadza się do stworzenia dostępu do systemu online. Wszyscy uczestnicy postępowania oraz osoby o dostatecznym interesie mogą się z nimi zapoznać. W stanie prawnym przed nowelizacją wierzyciel miał prawo jedynie wystosować prośbę o udostępnienie informacji w przedmiocie sytuacji majątkowej dłużnika oraz możliwości wykonania przez niego układu (zgodnie z art. 216 ust. 1 Pr.R.). Po przyjęciu układu prawomocnym zakończeniu lub umorzeniu postępowania akta stają się częścią akt sądowych.

Ważnym elementem postępowania o zatwierdzenie układu jest głosowanie nad układem. Przed rozpoczęciem tej procedury nadzorca układu powinien przygotować kilka dokumentów: propozycje układowe, spis wierzytelności, spis wierzytelności spornych, karty do głosowania⁴². Zdaniem M. Romańskiej warto przygotować także plan restrukturyzacyjny (w przypadku, gdy

⁴⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1802, ze zm.) – dalej: ZmPr.Upadl.

⁴¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (Dz.U. z 2019 r., poz. 55 ze zm.) – dalej: KRZU.

⁴² Przepisy np. art. 37 ust. 2 Pr.R. wskazują wprost na samodzielnie sporządzenie ww. dokumentów przez nadzorcę układu, jednak w praktyce współpracuje razem z dłużnikiem.

Jednakże warto zwrócić uwagę na art. 220 przesadzający, aby przy sporządzaniu planu restrukturyzacyjnego nadzorca współpracował z dłużnikiem (art. 5 pkt 16 noweli). Jak zauważono w uchwale Senatu nie powinno wynikać to z przepisu art. 220 (zawierającego *essentialia negotii* sprawozdania tworzonych przez nadzorcę układu), ale być wynikiem analizy art. 37 Pr.R., gdzie w pkt 2 i 4 wskazano na współuczestnictwo dłużnika.

wierzycielem jest podmiot publicznoprawny – wraz z testem prywatnego wierzyciela⁴³) aby ułatwić weryfikację propozycji układowych⁴⁴. Jest to także pomocne dla wierzyciela, który będzie zasięgać informacji u nadzorcy układu (zgodnie ze wspomnianym art. 216 ust. 1) aby umożliwić wierzycielowi podjęcie „racjonalnej ekonomicznie decyzji o głosowaniu za albo przeciw układowi”. Art. 212 Pr.R. zmodyfikował zasady dotyczące głosowania nad układem, umożliwiając przeprowadzenie zgromadzenia wierzycieli (ust. 3). Głosowanie nad układem zmodyfikowane w 2021 roku może odbyć się na dwa sposoby: przez zbieranie głosów lub przez zwołanie zgromadzenia wierzycieli w celu głosowania nad układem. Są to dwie formy proponowane także przy uproszczonym postępowaniu w czasie pandemii. Jednakże zmiana dotyczy sposobu zbierania głosów. Po nowelizacji obowiązek ten ciąży na nadzorcy sądowym (art. 212 ust. 1 Pr.R.), co do zasady odbywa się to za pośrednictwem systemu teleinformatycznego Krajowego Rejestru Zadłużonych, gdzie nadzorca zamieszcza odpowiednią kartę do głosowania. Każdorazowo, nadzorca układu zawiadamia wierzycieli tradycyjną drogą pocztową o głosowaniu. Jeśli zostanie wybrany tryb zbierania głosów, nadzorca ma obowiązek poinformowania o sposobie głosowania przy użyciu systemu teleinformatycznego oraz poucza o metodzie uwierzytelnienia w systemie i wypełnienia karty do głosowania. Przy trybie zwoływania zgromadzenia wierzycieli, nadzorca instruuje o terminie, sposobie głosowania, podziale wierzycieli na grupy kategorii interesów, o treści przepisów art. 107–110, 113 i 115–119 Pr.R. Doręcza im jednocześnie propozycje układowe (np. propozycje spłaty zadłużenia w ratach, etc.). Nadzorca, zawiadamiając o trybie zbierania głosów musi dotrzymać terminu co najmniej trzech tygodni przed dniem złożenia wniosku o zatwierdzeniu układu albo odpowiednio przed dniem zgromadzenia wierzycieli.

Gdy głosowanie zostanie przeprowadzone, nadzorca układu dokonuje weryfikacji. Decyzję w przedmiocie stwierdzenia przyjęcia układu przez wierzycieli podejmuje w oparciu o art. 213 Pr.R. Przepis wskazuje podstawy, które może rozważyć, (przykładowo oddania głosu w wyznaczonym przez

⁴³ Test ten jest wymagany np. w przypadku wsparcia ze strony Skarbu Państwa, o czym informuje dyspozycja art. 140 Pr.R.

⁴⁴ M. Romańska, *Postępowanie....* nb. IV.

nadzorcę układu terminie, prawidłowości umocowania osoby oddającej głos za wierzyciela). Sprawdza też odpowiednie większości oddanych głosów zgodnie z art. 119 Pr.R. tj.: osobową (ponad połowa głosujących wierzycieli) i kapitałową (łącznie minimum $2/3$ sumy wierzytelności głosujących wierzycieli). W nowelizacji doprecyzowano liczenie większości przy przyjmowaniu układu. Warto zauważyć, że w wyniku zmian przepisów usunięto art. 217 Pr.R., ustalający niezbędne większości w stosunku do liczby wierzycieli uprawnionych do głosowania (niezależnie od tego, czy byli obecni). W aktualnym stanie prawnym punktem odniesienia w nowej formie PZU (jak i w pozostałych postępowaniach restrukturyzacyjnych) są ważne oddane głosy wierzycieli (wierzyciele faktycznie głosujący). Jeśli wierzyciel się stawiał, ale nie oddał głosu, uznaje się go za nieobecnego. Prawodawca ustalił także kworum potrzebne dla zawarcia ważnego układu na zgromadzeniu wierzycieli. Wymagana jest $1/5$ wierzycieli uprawnionych do głosowania nad układem. Odnosnie trybu zbierania głosów, nie ma przepisu regulującego ilość wierzycieli obecnych na głosowaniu. M. Romańska wskazuje, aby stosować analogicznie z innych procedur restrukturyzacyjnych kworum $1/5$. Analizując *sensu stricto*, wynikałoby, że obecność choćby jednego wierzyciela jest wystarczająca. Na marginesie należy zauważyć, że nie tylko usunięty art. 217 Pr.R. budzi wątpliwości doktryny. Niejasny wydaje się także sposób liczenia głosów w sytuacji, gdy nie zostaje zwołane zgromadzenie wierzycieli. Brakuje wówczas odesłania do stosowania art. 119 Pr.R. Zdaniem N. Frosztegi należy zastosować w takiej sytuacji analogię *legis*⁴⁵.

W zależności od treści zawartych w propozycjach układowych głosowanie może odbywać się w grupach wierzycieli. Należy również przeanalizować, którzy wierzyciele posiadają uprawnienia do udziału w głosowaniu nad układem. Co do zasady są to wierzyciele, których wierzytelności zostały umieszczone w spisie wierzytelności oraz wierzyciele, którzy na zgromadzeniu przedstawią tytuł egzekucyjny. Nie ma prawa do głosu wierzycieli posiadający wierzytelność sporną oraz wierzyciel, który jest poręczycielem, gwarantem lub bankiem otwierającym akredytywy bez zaspokojenia wierzyciela, gdy ich wierzytelności w spisie mają status wierzytelności warunkowej. Ze zgromadzenia sporządzany jest specjalny protokół przy pomocy

⁴⁵ N. Frosztega, *Postępowanie o zatwierdzenie układu 2.0. – zagadnienia wybrane*, DR 2022, nr 1, s. 49.

urządzenia rejestrującego dźwięk, czasem również obraz. Na zgromadzeniu korzysta się także z systemu teleinformatycznego. Jeśli wierzyciel będzie osobiście obecny, może zagłosować ustnie do protokołu albo pisemnie. Istnieje także możliwość łączenia się ze wszystkimi wierzycielami przy pomocy elektronicznych środków komunikacji, zwłaszcza przez transmisję w czasie rzeczywistym przez urządzenia elektroniczne. Na nadzorcy i dłużniku spoczywa obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków pozwalających na przeprowadzenie zdalne obrad. Każdorazowo niezależnie od sposobu głosowania, układ musi zostać oceniony przez sąd restrukturyzacyjny. Dłużnik składa wówczas wniosek o zatwierdzenie układu, załączając karty do głosowania, sprawozdanie nadzorcy układu. Złożenie wniosku skutkuje przedłużeniem skutków obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego do dnia prawomocnego zakończenia postępowania (o ile obwieszczenia dokonano). Sąd odmawia zatwierdzenia układu, jeżeli: przewiduje udzielenie pomocy publicznie sprzecznie z przepisami, przekroczona została granica sporności wynosząca 15%, oczywistym jest, że układ nie zostanie wykonany. Sądy zwracały uwagę na trudności związane z ogólnikowym charakterem opinii nadzorcy układu, niekompletnością konstrukcji propozycji układowych⁴⁶, wewnętrzną sprzecznością postanowień układowych (*contradictio in adiecto*)⁴⁷ oraz liczeniem wymaganej większości głosów⁴⁸. Warto również zauważyć, że sąd ma możliwość fakultatywnej odmowy zatwierdzenia układu w sytuacji, gdy jego warunki są rażąco krzywdzące dla wierzycieli, którzy głosowali przeciwko układowi i zgłosili odpowiednie zastrzeżenia.

5.2. Zmiany dotyczące ochrony majątku dłużnika w PZU 2.0

Korzystając z doświadczeń regulacji UPR, w nowelizacji przyjęto zasady ochrony majątku dłużnika przed działaniami egzekucyjnymi oraz wypowiedzeniem umów przez kontrahentów podmiotu. Przepisy te

⁴⁶ Postanowienie SR dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 1 lipca 2021 r., XVIII GRz 62/21 (niepubl).

⁴⁷ Postanowienie SR dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 9 marca 2021 r., XVIII GRz 33/21 (niepubl).

⁴⁸ Postanowienie SR dla m.st. Warszawy w Warszawie z dnia 12 września 2020 r., XVIII GRz 40/20 (niepubl).

zawarto w nowym rozdziale, tj. rozdziale trzecim Pr.R. „Skutki obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego” (art. 226a–226g). W rozdziale tym dodatkowo wskazano na opcję złożenia uproszczonych wniosków o otwarcie postępowania sanacyjnego albo o ogłoszenie upadłości (art. 226h Pr.R.). Ochrona dłużnika rozpoczyna się po zawarciu umowy z doradcą restrukturyzacyjnym, ustaleniu dnia układowego, sporządzeniu spisu wierzytelności (także wierzytelności spornych) i wstępnego planu restrukturyzacyjnego (art. 226a i n. Pr.R.). Dłużnik zostaje objęty ochroną po obwieszczeniu przed nadzorcę w Krajowym Rejestrze Zadłużonych na czas czterech miesięcy. Może dodatkowo wnioskować do sądu o jej przedłużenie na czas rozpoznawania słuszności wniosku o zatwierdzenie układu.

Regulacje dotyczące egzekucji i zabezpieczeń roszczeń na mocy art. 312 Pr.R. są odpowiednio stosowane z przepisów dotyczących postępowania sanacyjnego. Po obwieszczeniu w rejestrze wraz z dniem układowym zawieszeniu ulega postępowania egzekucyjne skierowane do majątku dłużnika wszczęte przed tym dniem. Dłużnik ma wówczas pełną ochronę przed postępowaniem egzekucyjnym. Jednakże rozpoznawcze postępowania zabezpieczające mogą być nieustannie prowadzone. W tym zakresie tylko wykonanie postanowień o zabezpieczeniu czy wykonanie zarządzenia zabezpieczenia roszczenia nie są dopuszczalne. Dłużnik i nadzorca mogą (według części doktryny) wystąpić z wnioskiem o uchylenie zajęcia w postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym, które nastąpiło przed dniem układowym do majątku dłużnika⁴⁹. Sąd restruk-

⁴⁹ Należy mieć na uwadze, że możliwość wystąpienia z tym wnioskiem jest w doktrynie zagadnieniem spornym, a w niektórych ośrodkach sądowych dochodzi do uchylenia zajęć w ramach postępowania o zatwierdzenie układu (m.in. Sąd Rejonowy w Kaliszu, V Wydział Gospodarczy). Część przedstawicieli doktryny (m.in. N. Frosztęga, *Ochrona przed egzekucją w postępowaniu o zatwierdzenie układu*, 29.10.2023, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/9333316,ochrona-przed-egzekucja-w-postepowaniu-o-zatwierdzenie-ukladu.html>, 12.11.2023; a także A. Hrycaj, *Komentarz do art. 312 [w:] Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, red. A. Hrycaj, P. Filipiak, Warszawa 2017) wyklucza możliwość wystąpienia z wnioskiem o uchylenie zajęcia wskazując na odpowiednie stosowanie art. 312 Pr.R., co powinno skutkować uznaniem, że uchylenie zajęć egzekucyjnych w ramach PZU 2.0 jest niedopuszczalne. N. Frosztęga argumentuje ponadto, że czynność polegająca na uchyleniu zajęć egzekucyjnych miałaby nieuchronnie miejsce w trakcie trwania postępowania restrukturyzacyjnego, a nie po jego zakończeniu. Kolejnym powodem dla niestosowania normy jest również brak osoby pełniącej funkcję sędziego-komisarza. Inni przedstawiciele doktryny (np. P. Filipiak, *Dopuszczalność egzekucji w postępowaniu restrukturyzacyjnym po 1 grudnia 2021 r.*, DR 2022, nr 1, s. 33–34) stoją na stanowisku, że uchylenie

turyzacyjny albo wyznaczony sędzia rozpatrzy wniosek pozytywnie, gdy okaże się to niezbędne dla dalszego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Co więcej, ochrona jest skuteczna również przeciw wierzycielom zabezpieczonym rzeczowo na majątku dłużnika.

Wprowadzona do PZU możliwość skorzystania z ochrony przed egzekucją wierzycieli może przyczynić się do powszechnego wyboru tej formy. Nawet jeśli wierzyciel ma tytuł wykonawczy albo jeśli toczy się już postępowanie egzekucyjne, to po dokonaniu obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego dłużnik jest chroniony. Wyjątki w przepisach prawa restrukturyzacyjnego są nieliczne, np. art. 226e w zw. z art. 312 ust. 5 Pr.R., wskazujące na egzekucję świadczeń alimentacyjnych, a także rent z tytułu odszkodowania za wywołanie choroby, niezdolności do pracy, kalectwa czy śmierci; czy również z tytułu uprawnień objętych treścią prawa dożywocia na dożywotnią rentę. Niemalże nieograniczona ochrona dłużnika, poza wyjątkami zawartymi powyżej, doznaje jeszcze jednego uszczuplenia. Bowiem roszczenia, wobec których niemożliwa staje się egzekucja, stają się pewnym zabezpieczeniem praw wierzycieli. Nie następuje wówczas rozpoczęcie biegu ich przedawnienia, a jeśli już to nastąpiło, okres ochronny dłużnika ulega zawieszeniu.

Kolejnym skutkiem obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego, jest możliwość uzyskania ochrony przed wypowiedzeniem podstawowych umów przez kontrahentów. Umocnienie stosunków kontraktowych istniało w regulacji UPR, jednak tam katalog kluczowych umów był wąski. W klasycznym postępowaniu o zatwierdzenie układu w 2015 roku rozwiązanie to nie istniało, a w innych formach restrukturyzacji nie spełniało celu. Dawniej art. 256 ust. 1 i 2 Pr.R. zawierał zamknięty katalog, brakowało tam np. umów dotyczących dostaw energii elektrycznej, wody czy gazu. W nowych regulacjach prawnych to nadzorca układu sporządza spis umów kluczowych dla dłużnika. Umowy, które zostały uznane

zająć jest dopuszczalne i na zasadzie analogii *legis* domniemują kompetencję sędziego lub sądu restrukturyzacyjnego wyznaczonego do wydania stosownego postanowienia. Inni (np. P. Wierzbicki, *Czy prawo restrukturyzacyjne w rzeczywistości działa?*, Rzeczpospolita 07.06.2023, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art38581621-przemyslaw-wierzbicki-czy-prawo-restrukturyzacyjne-w-rzeczywistosci-dziala>, 10.10.2023) wskazują na możliwość wykładni tego przepisu w taki sposób, że funkcję sędziego komisarza przejmuje nadzorca układu, na którego wniosek organ egzekucyjny uchyla zajęcie.

za kluczowe i objęte ochroną, nie mogą zostać wypowiedziane przez kontrahentów, gdy podstawą dla wypowiedzenia danej umowy było niewykonywanie zobowiązań lub inna okoliczność, która nastąpiła po dniu obwieszczenia o ustaleniu dniu układowego. Przykładowo, jeśli dłużnik po zaistniałej dacie nadal nie opłaca czynszu, niezależnie od tego, czy umowa najmu lokalu była umową kluczową zawartą w katalogu przez nadzorcę, wierzyciel może wypowiedzieć umowę.

Dłużnik wraz z nadzorcą układu dokonuje spisu umów o kluczowym znaczeniu dla integralności i dalszego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Następnie nadzorca składa go do akt sądowych w ciągu trzech tygodni od dnia układowego. Spis pełni jedynie funkcję informacyjną, nie konstituuje listy umów, których nie można wypowiedzieć. Nieważne będzie uprzednie wypowiedzenie umowy przed złożeniem spisu, gdy umowa ta będzie zawarta w spisie. Odwrotnie, gdy umowa nieujęta w spisie zostanie wypowiedziana (wówczas skuteczne). W razie sporu dłużnika z kontrahentem, która z umów jest kluczowa dla przedsiębiorstwa, może im przysługiwać odpowiednie powództwo⁵⁰. Prawodawca dodał także w odniesieniu do UPR, możliwość uchylecia zajęcia dokonanego przed dniem otwarcia postępowania sanacyjnego w postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym skierowanym do majątku dłużnika.

Podobnie jak przed nowelizacją, również w PZU 2.0 obowiązuje skutek obwieszczenia w postaci ograniczenia zarządu dłużnika. Bez uzyskania zgody nadzorcy czynność przekraczająca zwykły zakres będzie nieważna. Zapewnia to integralność majątku dłużnika, co stanowi gwarancję dla wierzycieli. Zasadne jest rozważenie, w jaki sposób znowelizowana procedura odnosi się do kwestii ochrony członków zarządu spółki kapitałowej przed odpowiedzialnością za skutki niewypłacalności. Zgodnie

⁵⁰ Zgodnie z przepisami prawa restrukturyzacyjnego, szczególnie art. 256 ust. 2 Pr.R., ochrona przed wypowiedzeniem umowy przez drugą stronę w postępowaniu restrukturyzacyjnym obejmuje jedynie określoną grupę umów, których charakter lub znaczenie uzasadniają konieczność utrzymania ich w mocy. Niemniej, brak szczegółowych przepisów dotyczących procedury dochodzenia tych roszczeń może prowadzić do wniosku, że powództwo jest jedyną drogą w przypadku sporu co do zakresu ochrony. Strony mogą skorzystać z zasady swobody umów, aby uzyskać sądowe potwierdzenie, czy spełniają kryteria do objęcia ich umowy ochroną. Sądowe rozstrzygnięcie może być wówczas istotne dla przyszłych decyzji biznesowych, w tym dotyczących kontynuowania współpracy z dłużnikiem.

z art. 21 Pr.U.⁵¹ nie są objęci ochroną w sytuacji niezłożenia wniosku o ogłoszenie upadłości w ciągu 30 dni od daty powstania niewypłacalności. Zgodnie z ust. 3 mogą uwolnić się od odpowiedzialności, jeśli w tym terminie zostanie otwarte postępowanie restrukturyzacyjne albo zatwierdzony układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu. Widoczna jest zatem różnica w ochronie majątku spółki, a ochronie osób będących w jej zarządzie. Należy odwołać się do art. 299 KSH, który ustanawia odpowiedzialność solidarną członków zarządu za zobowiązania spółki w przypadku bezskutecznej egzekucji. Kolejnymi przepisami dotyczącymi odpowiedzialności kadry zarządzającej za skutki niewypłacalności są art. 116 Ordynacji Podatkowej, art. 586 KSH oraz art. 373 p.u. Przepisy te zawierają również przesłanki umożliwiające uwolnienie się od odpowiedzialności. W przypadku postępowań restrukturyzacyjnych jest to trudniejsze, bowiem związane z otwarciem takiego postępowania albo zatwierdzeniem układu w PZU. W postępowaniu upadłościowym wystarczające jest już samo złożenie takiego wniosku. W UPR prawodawca obejmował zarząd ochroną w momencie samego obwieszczenia o otwarciu w MSiG w terminie na złożenie wniosku upadłościowego (art. 24 DoplCOVID-19U). Koniecznym było następcze prawomocne zatwierdzenie układu. Skutki ochronne utrzymywało także później wszczęte otwarcie procedury sanacyjnej, złożenie uproszczonego wniosku o ogłoszenie upadłości, umorzenie UPR (*ex lege* w przypadku złożenia w ciągu 7 dni wniosku o upadłość). W znowelizowanej formie PZU wszczęcie procedury, ustalenie dnia układowego nie dają takiego efektu, konieczne jest sądowe zatwierdzenie układu. Zabrakło analogicznego przepisu jak w UPR, dodane przepisy dotyczące skutków obwieszczenia w Pr.R. nie zmieniają tego stanu.

Wraz z udzieleniem ochrony pojawia się także kwestia potencjalnego nadużycia instytucji obwieszczenia. Wprowadzono instrument mający temu przeciwdziałać. Nadzorca układu może odmówić obwieszczenia, gdy w ciągu ostatnich dziesięciu lat dłużnik prowadził PZU (podczas którego obwieszczono o dniu układowym) albo gdy w tym czasie umorzono postępowanie restrukturyzacyjne (z wyjątkiem sytuacji, gdy umorzenie nastąpiło

⁵¹ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 1228 ze zm.) – dalej: Pr.U.

za zgodą rady wierzycieli). Niedopuszczalność w postaci odmowy może zostać objęta oświadczeniem nadzorcy albo przyjąć formę zarządzenia. Dłużnik może wystosować skargę na odmowę dokonania obwieszczenia w terminie tygodnia od dnia doręczenia odmowy dokonania obwieszczenia (art. 226b Pr.R.). Składana jest na ręce nadzorcy układu, który następnie kieruje ją do sądu restrukturyzacyjnego. W opinii M. Romańskiej nie można przyjąć, że skarga na odmowę może dotyczyć jedynie sytuacji zawartych w art. 226a ust. 2 tejże ustawy. Jak zauważa dalej, dłużnik może złożyć skargę z innych przyczyn (np. z powodu potencjalnego pokrzywdzenia wierzycieli wskutek obwieszczenia)⁵². Należy pamiętać, że w przypadku niezłożenia skargi, dłużnik nie będzie objęty ochroną.

Warto wskazać, że dla zrównoważenia praw uczestników postępowania istnieje możliwość złożenia wniosku o uchylenie skutków dokonania obwieszczenia o ustaleniu dniu układowego. Wierzyciele, nadzorca układu i sam dłużnik mogą wystąpić z wnioskiem do sądu, gdy skutki te prowadzą do pokrzywdzenia wierzycieli albo ujawniona zostanie okoliczność z art. 226a ust. 2 Pr.R. (w ciągu 10 ostatnich lat toczące się postępowanie restrukturyzacyjne). Sąd może przesłuchać odpowiednie podmioty, a na jego postanowienie przysługuje im zażalenie.

5.3. Ocena regulacji PZU 2.0

Procedura PZU 2.0 z grudnia 2021 roku przypomina wprowadzone w ramach jednej z tarcz antykryzysowych (Tarczy 4.0.) w związku z pandemią COVID-19 uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne. Nowe postępowanie jawi się jako atrakcyjne z uwagi na niewielki udział sądu czy automatyczne uruchomienie ochrony przed wierzycielami bez udziału sądu. Największą zmianą jest możliwość uzyskania szerokiej ochrony przed działaniami egzekucyjnymi, która została niemal zrównana z dotychczas najbardziej kompleksową w postępowaniu sanacyjnym. Dodatkowo rozbudowany został katalog umów niedopuszczalnych do wypowiedzenia. Nie należy jednak zapominać, że mimo szerokiego immunitetu egzekucyjnego, dłużnik nie otrzymuje pełnej ochrony przed

⁵² M. Romańska, *Postępowanie...*, nb. V.

rozpoznawczymi postępowaniami zabezpieczającymi, które mogą być cały czas prowadzone. Główne zmiany, jakie wprowadzono, dotyczą obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego, jego skutkach i ich uchyleniu, a także skargi nadzorcy układu na odmowę dokonania tego obwieszczenia. *Novum* jest także prowadzenie akt sprawy przez nadzorcę układu w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe.

Znowelizowane postępowanie o zatwierdzenie układu, zajmujące miejsce UPR, w mojej ocenie może doprowadzić do dalszej marginalizacji przyspieszonego postępowania układowego. Jest to rozwiązanie efektywne dla przedsiębiorców, których działalność gospodarcza nie wymaga wielosektorowych, głębokich przemian, a jedyną przeszkodą w płynnym funkcjonowaniu jest porozumienie się z wierzycielami co do restrukturyzacji ich należności. Znowelizowana procedura zachowała swoje przymioty braku nadmiernego formalizmu, szybkości procedury. Zastosowana odpowiednio sprawnie może przyczynić się do uzyskania tzw. drugiej szansy przez dłużników, co pozytywnie wpłynie na najbliższe gospodarcze otoczenie. PZU 2.0 może okazać się odpowiednim instrumentem dla dłużników, których stan zagrożenia niewypłacalnością lub stan niewypłacalności wyniknął z pandemii COVID-19⁵³. W tym kontekście korzystne może być dla nich postępowanie w formie poufnego postępowania pozasądowego⁵⁴. Poufność znowelizowanej procedury dotyczy zwłaszcza braku obowiązku ujawnienia o jego otwarciu w Krajowym Rejestrze Zadłużonych.

Wprowadzono także zmiany dotyczące liczenia większości. Przedtem nadzorca odnosił się do liczby wierzycieli uprawnionych do oddania głosu (niezależnie od tego, czy byli obecni), aktualnie punktem odniesienia są ważnie oddane głosy wierzycieli. Zmiana ta ujednoliciła regulację postępowań restrukturyzacyjnych w taki sposób, aby dłużnik nie kierował się sposobem liczenia głosów, a swoimi potrzebami przy wyborze odpowiedniej procedury. Zdarzało się, że bierność wierzycieli skutkowa

⁵³ Tak np. K. Piotrowski, *Postępowanie restrukturyzacyjne: Ochrona przed egzekucją i szansa dla dłużnika*, Rzeczpospolita 02.10.2023, <https://pwrestrukturyzacja.pl/blog/postepowanie-restrukturyzacyjne-ochrona-przed-egzekucja-i-szansa-dla-dluznika>, 10.10.2023.

⁵⁴ P. Filipiak [w:] *Prawo...*, art. 210 Pr.R.

brakiem możliwości zawarcia układu. Należy zaznaczyć również, że dłużnik może złożyć wniosek o wszczęcie PZU mimo uprzedniego skorzystania z UPR albo innej formy postępowania restrukturyzacyjnego (następnie umorzonego). Należy podkreślić, że skutki otwarcia postępowania PZU występują w związku z wyznaczeniem dnia układowego, zgodnie z art. 189 ust. 2 Pr.R.⁵⁵. Na przeszkodzie nie stoi również uzyskanie ochrony w ramach PZU – nie będzie mógł wtedy jednak wystrzec się działań windykacyjnych wierzycieli.

Regulacja wciąż budzi jednak zastrzeżenia doktryny w kontekście ochrony osób zarządzających przed odpowiedzialnością za zobowiązania dłużnika⁵⁶. Wraz z brakiem stworzenia w PZU analogicznego przepisu do art. 25 DoplCOVID-19U w uproszczonej procedurze, ryzyko odpowiedzialności za skutki niewypłacalności jest wciąż duże. Mając na względzie czas trwania procedur restrukturyzacyjnych, mimo odformalizowania PZU, uzyskanie postanowienia o zatwierdzeniu układu w ciągu 30 dni jest w praktyce niemożliwe. Warto zatem rozważyć, czy znowelizowana procedura będzie równie często wybierana jak UPR, szczególnie w kontekście innych procedur restrukturyzacyjnych, w których samo ich otwarcie zwalnia kadrę zarządzającą z odpowiedzialności. Wątpliwości interpretacyjne doktryny budzi także kwestia dopuszczalności regulowania zobowiązań układowych i niestosowanie odpowiednio art. 252 Pr.R. Przepis ten wykorzystywano do wszystkich procedur restrukturyzacyjnych właśnie poza postępowaniem o zatwierdzenie układu. W klasycznej formie nie istniała potrzeba jego stosowania, gdyż dłużnik nie był objęty ochroną przeciw egzekucyjną. Jednakże od grudnia 2021 roku podmiot może zdecydować się na obwieszczenie o ustaleniu dnia układowego, gdzie kosztem ograniczeń rozporządzalnością majątkiem otrzymuje pakiet ochronny. Prawodawca, odsyłając do art. 312 Pr.R., wprowadził immunitet egzekucyjny szerszy niż w postępowaniach sądowych postępowania układowego i przyspieszonego postępowania układowego. Jak zauważa N. Frosztęga, nienależenie

⁵⁵ Należy podkreślić, że skutki otwarcia postępowania PZU występują w związku z wyznaczeniem dnia układowego, zgodnie z art. 189 ust. 2 Pr.R.

⁵⁶ Według części przedstawicieli doktryny m.in. N. Frosztęgi (*Postępowanie ...*, s. 56) oraz M. Waberskiego (N. Frosztęga, M. Waberski, *Zwrot przedmiotu umowy przez dłużnika w kontekście zakazu spełniania świadczeń wynikających z wierzytelności objętych układem*, MPB 2021, nr 3, s. 89 i n.).

na dłużnika zakazu spełniania świadczeń, będących wynikiem wierzytelności układowych, *prima facie* wydaje się korzystnym rozwiązaniem⁵⁷. Może umożliwić zaspokojenie tych wierzycieli, którzy prawdopodobnie głosowaliby przeciw układowi albo wnieśli zaskarżenia do postanowienia o zatwierdzenie układu na dalszym etapie postępowania. Mógłby także w ten sposób spłacić zobowiązania wobec kontrahentów kluczowych dla dalszego funkcjonowania działalności gospodarczej. Jednakże brak stosowania zakazu regulowania zobowiązań układowych może podwyższyć ryzyko odpowiedzialności karnej dłużnika. Należy pamiętać o art. 302 § 1 KK, który przewiduje przestępstwo faworyzowania wierzycieli nie tylko w stanie niewypłacalności, ale także na etapie postępowania restrukturyzacyjnego lub upadłościowego. Znamie działania na szkodę pozostałych dotyczy sytuacji, w której „spłacanie lub zabezpieczanie wybranych wierzycieli przekracza granice zwykłych czynności niezbędnych do zachowania majątku dłużnika w stanie nie pogorszonym oraz jego bieżącego utrzymania”⁵⁸. Należy także mieć na względzie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności nadzorcy, które może odpowiadać z tego samego artykułu za współsprawstwo czy też pomocnictwo w popełnieniu przestępstwa. Nadzorca układu od dnia wydania postanowienia w przedmiocie zatwierdzenia układu (art. 224 ust. 1 Pr.R.) wykonuje uprawnienia nadzorcy sądowego, a do jego obowiązków należy m.in. udzielanie zgody na czynności dłużnika przekraczające zwykły zarząd. Potencjalna praktyka wybiórczego zaspokajania wierzycieli stoi w sprzeczności z zasadą równego ich traktowania, zasadą dominacji grupowego interesu oraz zasadą faktycznej ochrony majątku dłużnika.

6. Uwagi końcowe

Przeprowadzone badania nad postępowaniem o zatwierdzenie układu oraz analizę zmian legislacyjnych w prawie restrukturyzacyjnym z lat 2015–2021 pozwalają stwierdzić, że znowelizowane przepisy znacząco wpłynęły na kształt i funkcjonowanie PZU. Wprowadzenie uproszczeń proceduralnych oraz zwiększenie ochrony dla dłużników przyczyniło się

⁵⁷ N. Frosztega, *Postępowanie...*, s. 46.

⁵⁸ M. Gałazka, *Komentarz do art. 302, nb. 4 [w:] Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak Warszawa 2021.

do wzrostu popularności tego postępowania, szczególnie wśród małych i średnich przedsiębiorstw, które zyskały możliwość szybkiego zawierania układów z wierzycielami. Weryfikacja hipotez badawczych wykazała, że zmiany legislacyjne, zwłaszcza te obowiązujące od 2021 roku, w dużym stopniu spełniły swoje założenia, choć niektóre obawy związane z ograniczonym zastosowaniem PZU w praktyce okazały się uzasadnione. Z jednej strony nowe przepisy umożliwiły przedsiębiorcom skuteczniejszą ochronę przed upadłością, zaś z drugiej strony, zwiększona odpowiedzialność kadry zarządzającej oraz złożoność wymogów formalnych mogły ograniczyć zainteresowanie tym postępowaniem w pewnych przypadkach. PZU 2.0 jest krokiem w stronę bardziej restrukturyzacyjnego podejścia w Polsce, ale jest to reforma wymagająca dalszych usprawnień, by przedsiębiorcy z większą pewnością mogli korzystać z tych instrumentów prawnych.

6.1. Uwagi *de lege ferenda*

Po pierwsze ustawodawca powinien stworzyć przepis odsyłający do odpowiedniego stosowania art. 252 Pr.R. w postępowaniu o zatwierdzenie układu. Może to przyczynić się do wzmocnienia więzi między uczestnikami postępowania, ponieważ wierzyciele, lepiej zaznajomieni z regulacjami prawnymi, będą unikać stosowania presji w negocjacjach z dłużnikiem, w tym wymuszania decyzji poprzez groźby związane z odpowiedzialnością karną. W znowelizowanym akcie brakuje także odwołania do art. 253 Pr.R., stanowiącego o określonych zakazach potrąceń, co może mieć wpływ na płynność finansową dłużnika. Kontrahenci mogą bowiem zaciągać zobowiązanie i zamiast je spłacić – dokonają potrąceń, tak aby ich wierzytelności nie były objęte układem, tym pozbawia przedsiębiorcę wpływów pieniężnych, potrzebnych do prawidłowego wykonywania układu oraz regulowania bieżących zobowiązań. Aby zwiększyć klarowność stanowionego prawa, ustawodawca mógłby wprost uregulować kwestię wymogu osiągnięcia kworum podczas głosowania. Zmianę liczenia głosów należy uznać za korzystną, natomiast przedstawiciele doktryny mają wątpliwości czy rzeczony kworum istnieje i czy analogicznie z art. 113 Pr.R. należy uznać, że wynosi 1/5 wierzycieli uprawnionych

do oddania głosu. Stosowanie analogii z ustawy jest częstym zjawiskiem, jednak zawsze budzi pewne zastrzeżenia. Niespójność zauważalna jest także w regulacji dotyczących sposobu ustalenia dnia układowego oraz liczenia okresu ochronnego dłużnika wskutek dokonania obwieszczenia o ustalonym dniu układowym. W znowelizowanej ustawie p.r. prawodawca przewidział wąski zakres podstaw odmowy dokonania obwieszczenia (art. 226 ust. 2 Pr.R.). Rozwiązaniem w ocenie autora mogłoby być rozszerzenie podstaw odmowy przez nadzorcę układu o przesłankę pokrzywdzenia wierzycieli.

Chciałabym zaadresować też kwestię oceny perspektywy przetrwania zadłużonego przedsiębiorcy na rynku. Otwarcie postępowania wobec podmiotu, który nie ma dużych szans na przeprowadzenie efektywnej restrukturyzacji jest nie tylko marnowaniem czasu sądów, ale także prowadzi do pokrzywdzenia wierzycieli. Warto byłoby w takiej sytuacji skonstruować swego rodzaju test, który pomoże w ocenie możliwości powrotu przedsiębiorstwa na rynek. Test ryzyka niewypłacalności winien być częścią sprawozdania finansowego lub sprawozdania z funkcjonowania działalności, a następnie organ powinien go zatwierdzać i upubliczniać. Test rentowności powinien także przeciwdziałać nadużyciom ze strony nierzetelnych przedsiębiorców.

Prawodawca, dokonując w przyszłości nowelizacji prawa o niewypłacalności, powinien mieć na względzie nie tylko gospodarcze uwarunkowania, ale także obecną niską kulturę restrukturyzacji⁵⁹. Zdaniem J. Kruczałak-Jankowskiej systemy prawne krajów europejskich były postrzegane jako mniej atrakcyjne w porównaniu do USA z uwagi na stygmatyzujący charakter postępowania oraz pociąganie do odpowiedzialności członków zarządu. Reforma prawa o niewypłacalności w 2015 roku, a następnie Tarcza 4.0. czy wreszcie projektowana nowelizacja z 2022 roku tworzą porządek prorestrukturyzacyjny odpowiadający, tendencjom unijnym. Istnieje możliwość pogłębienia kultury naprawy przez implementację dyrektywy zapobiegawczej, która ma na celu upowszechnienie instrumentów wczesnego ostrzegania przedsiębiorców o zagrożeniu i symptomach

⁵⁹ J. Kruczałak-Jankowska, *Jak budować w Polsce kulturę restrukturyzacji – uwagi na tle wdrożenia dyrektywy 2019/1023*, DR 2021, nr 3, s. 17.

niewypłacalności, a tym samym optymalnym doborze procedury prawnej dla powrotu konkurencyjności przedsiębiorstwa na rynek. Polski przedsiębiorca wydaje się jeszcze nieufny do procedur naprawczych, unikający przyznania się do utraty płynności finansowej. Postępowanie restrukturyzacyjne w społeczeństwie, jak i w środowisku „biznesowym” wciąż utożsamiane jest z pewnego rodzaju ucieczką przed wierzycielami. Należy promować kulturę restrukturyzacji wśród przedsiębiorców, ale także wśród przyszłych specjalistów doradztwa restrukturyzacyjnego w ośrodkach akademickich.

6.2. Uwagi ogólne *de lege lata*

W mojej ocenie można posunąć się do wniosku, że PZU 2.0. to instrument dla dłużników zagrożonych niewypłacalnością w niedługim czasie. Niezrozumiale i niewspółmierne zatem wydaje się zagwarantowanie tak szerokiej ochrony przed egzekucją. Jeśli dłużnikowi zależy przede wszystkim na immunitecie egzekucyjnym, wówczas być może powinien rozważyć postępowanie sanacyjne, która też ma szersze spektrum narzędzi zwalczania poważnej sytuacji niewypłacalności. Powstaje pytanie, jak zatem sprawić, by doświadczenie regulacji UPR stanowiło krok w dobrą zmianę PZU, aby stało się metodą coraz powszechniejszą dla dłużników.

Nawet najbardziej kompleksowe prawo nie rozwiąże jednak problemów gospodarczych przy niewydolności sądów. W kontekście sprawności warto wspomnieć o wprowadzeniu systemu teleinformatycznego do obsługi postępowań sądowych. Krajowy Rejestr Zadłużonych miał być jednak wprowadzony pierwotnie 26 czerwca 2018 roku (wtedy jako Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości). Przesunięcie wejścia w życie regulacji sprawiło, że przedsiębiorcy najbardziej dotknięci kryzysem gospodarczym nie mieli możliwości skorzystania z najbardziej nowoczesnych narzędzi w trakcie pandemii. Przepisy KRZU urzeczywistniły elektronizację postępowań restrukturyzacyjnych nie tylko przez Rejestr Upadłości (zbiór informacji o podmiotach i zbiór obwieszczeń)⁶⁰,

⁶⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 6.12.2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, druk nr 2637 Sejmu VIII kadencji, s. 22 i 23 – dalej: uzasadnienie do KRZU; P. Wołowski,

ale też system teleinformatyczny (art. 53 PPSA). Prawodawca dążył do ujawnienia w rejestrze szerokiego zakresu danych, aby skutecznie transparentność postępowania, co może także sprawić zwiększenie bezpieczeństwa w obrocie gospodarczym. KRZU rozszerzyła zakres ujawnionych danych o informacje dotyczące: prawomocnej odmowy wszczęcia postępowania (art. 5 ust. 1 pkt 12), obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego w PZU (art. 5 ust. 1 pkt 17) oraz uchylecia skutków tego ww. obwieszczenia (art. 5 ust. 1 pkt 18(1)). Należy zauważyć, że poprawę efektywności wszystkich postępowań sądowych przynosi ich digitalizacja, w tym restrukturyzacyjnych i upadłościowych. Ma stanowić odpowiedź na przewlekłość sądową⁶¹. Istnieje możliwość, że w dłuższej perspektywie czasu uda się przeprowadzić postępowanie o zatwierdzenie układu w ciągu 30 dni, co pozwoli członkom kadry zarządzającej uniknąć obaw związanych z odpowiedzialnością za niezgłoszenie wniosku o upadłość przedsiębiorstwa w terminie. Warto zastanowić się jednak, czy istnieją jeszcze bardziej atrakcyjne i efektywne formy restrukturyzacji działalności gospodarczej albo jej alternatywy. Z pewnością celem powinno pozostać wzmocnienie więzi gospodarczych między kontrahentami umów oraz ich wzajemnego zaufania w czasie kryzysu. Unijna dyrektywa zapobiegawcza 2019/1023 przewidziała jedynie minimalny wymóg harmonizacji, dlatego należy czujnie obserwować zachodzące zmiany w polskim prawie o niewypłacalności⁶². Wydaje się ono hołdować podejściu prorestrukturyzacyjnemu. Należy jednak pamiętać, że jest ono dość niestabilne, na przestrzeni ostatnich lat uległo dużym zmianom. Może stanowić to pewnego rodzaju barierę dla prowadzenia działalności gospodarczej, a przecież pogłębienie kultury naprawy jest niezbędnym napędem zmian w kierunku innowacyjnej i ciągle rozwijającej się gospodarki.

Wpływ ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych na jawność postępowania upadłościowego, PP-E 2020, nr 7, s. 12 i 13.

⁶¹ *Uzasadnienie do KRZU...*, s. 20.

⁶² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 roku w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę UE 2017.1132 (Dz.U. L 172) – dalej: dyrektywa zapobiegawcza.

Na zakończenie należy mieć na uwadze, że prawo restrukturyzacyjne mierzy się z wieloma wyzwaniami. Na przestrzeni kolejnych lat można będzie obserwować nie tylko poziom i efekty implementacji dyrektywy zapobiegawczej, ale także postęp technologiczny. Nowe technologie mają duży wpływ na rozwój wszystkich dziedzin prawa, zatem chociażby smart kontrakty oparte o technologię *blockchain*, regulacje kryptowalut mogą zmienić obraz prawa o niewypłacalności. Sama dyrektywa kładzie też duży nacisk na system wczesnego wykrywania i ostrzegania o niewypłacalności przedsiębiorcy. Pojawia się zatem pytanie, czy można wykorzystać w tym celu sztuczną inteligencję. Mogłaby zostać użyta do stworzenia mechanizmów alarmowych związanych z zaległościami podatkowymi lub w składkach na ubezpieczenie społeczne. Jak wskazano w motywie czwartym dyrektywy zapobiegawczej, „[...] dyrektywa nie powinna nakładać na państwa członkowskie jakiegokolwiek odpowiedzialności za ewentualne szkody poniesione w związku z postępowaniami restrukturyzacyjnymi uruchamianymi przez takie narzędzia wczesnego ostrzegania”. Tym samym można by się doszukiwać przesłanki wyłączającej odpowiedzialność deliktową. Wykorzystanie algorytmów zaawansowanej analizy ekonomicznej może wiarygodnie przewidzieć możliwość utraty płynności przedsiębiorcy w przyszłości. Na rynku coraz bardziej popularne stają się aplikacje umożliwiające konsumentom oszacowanie ich możliwości spłaty zobowiązań. Tym samym należałoby dostosować takie rozwiązania do przedsiębiorców i ich kontrahentów. Za głosem R. Adamusa postuluję stworzenie w następnej nowelizacji pilotażowego sądu restrukturyzacyjnego w wersji internetowej, gdzie na etapie przedsądowym mechanizm oparty o sztuczną inteligencję dokonywałby zatwierdzenia układu⁶³. Koncepcja sądów online jest już znana m.in. w Chinach czy Szwajcarii. Zyskuje także na popularności dzięki publikacjom R. Susskinda⁶⁴. Prawdopodobnie dostosowanie do polskiego gruntu będzie wymagało ujednolicenia albo zdefiniowania na nowo podstaw upadłości i restrukturyzacji czy też zasad odpowiedzialności, aby w sposób jasny i klarowny

⁶³ R. Adamus, *Prof. Rozmus: Sztuczna inteligencja może przejąć szybką restrukturyzację*, <https://www.prawo.pl/biznes/restrukturyzacyjny-sad-internetowy-realizacja-dyrektywy,511336.html>, 23.12.2025.

⁶⁴ M.in. takie publikacje jak R. Susskind, *Online Courts and the Future of Justice*, Oxford 2019.

systemy operacyjne dokonały predykcji. Rewolucja technologiczna wkracza na nowy etap w latach 20. XXI wieku, zatem można spodziewać się nowych rozwiązań w prawie o niewypłacalności.

Streszczenie

Postępowanie o zatwierdzenie układu, jedno z czterech postępowań restrukturyzacyjnych obowiązujących w polskim systemie prawnym, w ostatnich latach było wielokrotnie modyfikowane m.in. w odpowiedzi na czynniki społeczno-gospodarcze. W świetle pandemii COVID-19 wprowadzono szczególną uproszczoną i hybrydową postać procedury. Autorka rozpoczyna rozważania od istoty prawa restrukturyzacyjnego, aby następnie dokonać analizy zagadnień węzłowych w porównaniu do pozostałych procedur restrukturyzacyjnych. Przede wszystkim, przedstawia ewolucję postępowania o zatwierdzenie układu, dokonując wyraźnego podziału na warianty wprowadzone: ustawą Prawo Restrukturyzacyjne w 2015 roku, Tarczą 4.0 z 2020 roku oraz ustawą nowelizującą prawo o niewypłacalności z 2022 roku. Na zakończenie zostały zasygnalizowane także uwagi *de lege ferenda* oraz *de lege lata*.

Słowa kluczowe: prawo restrukturyzacyjne, postępowanie o zatwierdzenie układu, uproszczona procedura, restrukturyzacja, prawo o niewypłacalności, Tarcza 4.0, nowelizacja grudniowa

Proceedings for Approval of an Arrangement and the 2015–2021 Reforms of Polish Restructuring Law

Summary

Arrangement approval procedure, one of the four restructuring proceedings in force in the Polish legal system, has been modified many times in recent years, e.g. in response to socio-economic factors. In the light of the COVID-19 pandemic, a specific simplified and hybrid form of the procedure has been introduced. The author begins her considerations

with the essence of restructuring law and then analyzes the key issues in comparison to other restructuring procedures. First of all, presents the evolution of the arrangement approval procedure, making a clear division into the variants introduced: the Restructuring Law Act in 2015, Shield 4.0 of 2020 and the act amending the insolvency law of 2022. At the end, *de lege ferenda* and *de lege lata* remarks were also indicated.

Keywords: restructuring law, arrangement approval procedure, simplified procedure, restructuring, insolvency law, Shield 4.0, December amendment

mgr Nicole Jung

Uniwersytet Warszawski

e-mail: nicole.britte.jung@gmail.com



**SKŁAD SĄDU W SPRAWIE O STWIERDZENIE NABYCIA SPADKU – GŁOSA DO UCHWAŁY
SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 7 CZERWCA 2024 R., III CZP 55/23¹**

1. Wprowadzenie

Problem prawny zawarty w komentowanym orzeczeniu Sądu Najwyższego dotyczy jednego z najbardziej fundamentalnych zagadnień postępowania cywilnego. Poruszono kwestię, czy w apelacji w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku skład sędziowski powinien być ukształtowany jednoosobowo czy też kolegialnie. Wydaje się, że o ile samo rozstrzygnięcie nie stanowi przełomu w dorobku orzeczniczym, o tyle droga do wydania orzeczenia a także dotknięta materia budzi znaczne kontrowersje zarówno w judykaturze, jak i doktrynie. Dzieje się tak, ponieważ ustawodawca, wprowadzając stosunkowo dość niedawno art. 367¹ k.p.c.², zerwał z dotychczasową tradycją kolegiального uformowania składu sędziowskiego. W orzeczeniu zdecydowano, że sąd rozpoznaje apelację w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku w sposób monokratyczny. Autor podziela zarówno wynik rozstrzygnięcia, jak i jego uzasadnienie.

2. Stan faktyczny sprawy

W dniu 11 kwietnia 2023 r. Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia wydał postanowienie stwierdzające nabycie spadku po zmarłej E.A. Uczestnicy postępowania, nie zgadzając się z rozstrzygnięciem sądu I instancji, złożyli apelację do Sądu Okręgowego we Wrocławiu. Sąd II instancji przeprowadził postępowanie w celu uzupełnienia braków

* Uniwersytet Warszawski, e-mail: p.mlenko@student.uw.edu.pl.

¹ Autor złożył tekst 3 czerwca 2025 roku. Redakcja przyjęła tekst do publikacji 15 września 2025 roku.

² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.) – dalej: k.p.c.

formalnych. Zanim jednak przeszedł do merytorycznego rozpoznania sprawy, był zobowiązany do zadecydowania o obsadzie składu sędziowskiego właściwego do wydania postanowienia. Problem dotyczył interpretacji normy zawartej w art. 367¹ k.p.c. Argumenty kwalifikujące roszczenie o stwierdzenie nabycia spadku do praw majątkowych bardziej przekonywały Sąd Okręgowy. Taka sprawa odnosi się bowiem do praw i obowiązków majątkowych spadkodawcy (art. 922 k.c.³). Ponadto, Sąd Okręgowy stwierdził, że zadania sądu spadkowego ograniczają się do skonkretyzowania kręgu spadkobierców i uwzględnienia wysokości udziałów spadkobierców w spadku (art. 677 k.p.c.). Jego zdaniem, sąd nie jest jednak zobligowany do badania majątku spadkowego. Powziął także wątpliwość czy wartość przedmiotu zaskarżenia determinuje skład sądu II instancji. Dodał, że jeśli element ten wpływa na obsadę, to należy zadecydować, które przesłanki rzutują na skład sędziowski – czy jest to ogólna wartość majątku spadkowego, czy udziałów w spadku. Z drugiej strony, poszukiwał potwierdzenia, że wymienione wyżej roszczenie nie może być zaklasyfikowane jako niemajątkowe. Sąd mógł uznać, że roszczenie niebędące przedmiotem postępowania na mocy wykładni celowościowej może być potraktowane jako niemajątkowe. Przyporządkowanie roszczenia o stwierdzenie nabycia spadku do praw niemajątkowych rzutowałoby bowiem na skład sędziowski. W celu usunięcia wątpliwości sąd II instancji przywołał uchwałę siedmiu sędziów Izby Pracy Sądu Najwyższego mającą moc zasady prawnej⁴. Sąd Okręgowy powziął także wątpliwości w przypadku przepisów intertemporalnych. Przed obowiązywaniem art. 367¹ k.p.c. sąd, do którego wpłynęła apelacja, rozpoznawał sprawę w składzie kolegialnym, co zmieniło się wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej k.p.c. w dniu 28 września 2023 r.⁵

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.).

⁴ Uchwała SN z dnia 26 kwietnia 2023 r. III PZP 6/22 (OSNP 2023, nr 10, poz. 104).

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1860). Por. także Biuletyn Izby SN listopad-grudzień 2023 r., s. 70–72.

3. Stanowisko Sądu Najwyższego

W głosowanej uchwale Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na odmienność aktualnie obowiązujących przepisów w porównaniu do wcześniejszych regulacji. Do dnia 28 września 2023 r. zasadą w postępowaniu apelacyjnym było orzekanie w składzie trzech sędziów. Obecnie w postępowaniu II instancji regułą jest ukształtowanie składu w modelu jednoosobowym z trzema wyjątkami. W związku z tym Sąd Najwyższy przyporządkował roszczenie o stwierdzenie nabycia spadku do odstępstw zawartych w art. 367¹ § 1 k.p.c. Trafnie uznał, że nie zachodzi relacja między tym roszczeniem a wspomnianymi wyjątkami. Ma ono wprawdzie charakter majątkowy, jednak w sprawach tych nie bada się wartości przedmiotu sporu. W postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku wycena roszczenia nie jest bowiem konieczna. Sąd ma przede wszystkim za zadanie określić spadkobierców. Co więcej, Sąd Najwyższy nadmienił, że określenie wartości przedmiotu sprawy nie jest wymaganiem formalnym wniosku. Zainteresowani stwierdzeniem nabycia spadku mogą często nie wiedzieć co wchodzi w skład majątku spadkowego, przez co określenie wartości przedmiotu sprawy może być utrudnione. Z tego względu Sąd Najwyższy stwierdził, że w postępowaniu apelacyjnym w sprawie stwierdzenia nabycia spadku skład sądu powinien być ukształtowany monokratycznie.

4. Prawidłowy skład do rozpoznania apelacji w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku w myśl art. 367¹ k.p.c.

Zagadnienia związane z teorią prawa mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, który skład sędziowski byłby właściwy dla rozpoznania niniejszej sprawy. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w systemie prawa kontynentalnego sądom nie wolno tworzyć prawa i dokonywać prawotwórczej interpretacji przepisów. Nie zawsze jednak jest tak, że przekroczenie granic możliwego sensu słów w każdym wypadku wiąże się z interpretacją *contra legem*. W judykaturze uznaje się, że wykładnia „twórcza” jest właściwa jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy odstępstwo od gramatycznego znaczenia przepisu jest koniecznością. W przypadku

gdy wykładnia „twórcza” nie ma zastosowania, decyzja co do zmodyfikowania wadliwych przepisów prawnych powinna być pozostawiona ustawodawcy⁶.

Do niedawna przy rozpoznawaniu apelacji zasadą było obsadzenie trzech sędziów w składzie przy orzekaniu. Na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. wprowadzono art. 367¹ k.p.c., który ustanowił regułę rozpatrywania spraw w formie monokratycznej. Wspomniana nowelizacja wywołała duże poruszenie w związku z rezygnacją od powszechnie zaaprobowanej zasady kolegalności w postępowaniu przed sądem drugoinstancyjnym. Niemniej, sąd rozpoznaje apelację w składzie jednoosobowym z trzema wyjątkami na rzecz składu trzyosobowego, tj. w sprawach: 1) o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia w co najmniej jednej apelacji przekracza milion złotych; 2) rozpoznawanych w I instancji przez sąd okręgowy jako właściwy rzeczowo z uwzględnieniem pkt. 1; 3) rozpoznawanych w I instancji w składzie trzech sędziów, gdy prezes sądu zarządził rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uznał to za wskazane ze względu na szczególną zawilgość lub precedensowy charakter sprawy (wniosek z art. 47 § 4 k.p.c.).

Przy wykorzystaniu wykładni językowej trudno zakwalifikować sprawę zawartą w głosowanej uchwale do któregośkolwiek z wymienionych przypadków. Co do pkt. 3 – zarządzenie prezesa sądu ma doniosłe znaczenie ustrojowe⁷, bowiem pozwala odejść od zasady orzekania w składzie jednoosobowym. Chodzi o sytuacje, gdy istnieje szczególna trudność w interpretacji przepisu lub gdy występuje skomplikowany stan faktyczny. W komentowanej sprawie brak jest jednak wyraźnego zarządzenia prezesa zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji. W przypadku pkt. 2 – w doktrynie występuje pogląd o tym, że chodzi tutaj o rozpatrywanie spraw z zakresu praw niemajątkowych i dochodzonych łącznie z nimi praw majątkowych, które są rozpoznawane przez sądy okręgowe

⁶ Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97 (OSNC 1999, nr 1, poz. 7); Wyrok SN z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04 (OSNC 2005, nr 7–8, poz. 137); Uchwała pełnej Izby Cywilnej SN z dnia 14 października 2004 r., III CZP 37/04 (OSNC 2005, nr 3, poz. 42); Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 1 marca 2007 r., III CZP 94/06 (OSNC 2007, nr 7–8, poz. 95).

⁷ J. Gudowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Erciński, Warszawa 2023, art. 47.

w I instancji⁸. Wartość przedmiotu zaskarżenia musi wynieść poniżej miliona złotych, jednak kryterium rozróżniającym punkt 1 i 2 jest właściwość rzeczowa sądu pierwszej instancji. Trafne przyjęto w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁹, że sąd rozpoznający apelację bierze pod uwagę sprawę o uchylenie uchwały wspólnoty mieszkaniowej o charakterze majątkowym w składzie monokratycznym, w przypadku gdy wartość przedmiotu zaskarżenia nie przekracza miliona złotych. Nie wydaje się jednak, że wartość przedmiotu zaskarżenia odgrywa decydującą rolę w postępowaniu stwierdzeniowym. Ponadto, byłoby to sprzeczne z normą zawartą w art. 507 k.p.c., zgodnie z którą sądem I instancji jest sąd rejonowy. W zakresie pkt. 1 – przy interpretacji tego przepisu należy zwrócić uwagę na kwestię dotyczącą określenia czym jest roszczenie majątkowe, a czym niemajątkowe oraz zdefiniowania pojęcia wartości przedmiotu zaskarżenia i scharakteryzowanie jej funkcji.

De lege lata nie istnieje definicja legalna roszczenia majątkowego i niemajątkowego. Wskazane pojęcia określa doktryna, niemniej samo rozgraniczenie może budzić w praktyce wątpliwości¹⁰. Twierdzi się, że podział praw podmiotowych na majątkowe i niemajątkowe (osobiste) odpowiada różnej treści stosunków prawnych, których te prawa dotyczą¹¹. Stwierdza się również, że istotne jest tu spojrzenie czy analizowane prawo bezpośrednio wpływa na ekonomiczny interes uprawnionego podmiotu czy też nie¹². Prawo jest niemajątkowe, gdy nie znajduje żadnego odbicia w majątku osoby, której to prawo przysługuje. Prawo majątkowe pozostaje w bezpośrednim albo przynajmniej pośrednim związku ze sferą ekonomiczną uprawnionego. Niektórzy podkreślają, że dla uznania, że dane prawo ma charakter majątkowy nie ma znaczenia jego wartość rynkowa, a typowa doniosłość majątkowa tego prawa¹³. Niemniej, ostatni z wymienionych poglądów jest

⁸ A. Olaś [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. nacz. P. Rylski, red.cz. III A. Olaś, Warszawa 2023, art. 367¹.

⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2024, III CZP 59/23 (OSNC 2024, nr 9, poz. 83).

¹⁰ M. Romanowski, *Podział praw podmiotowych na majątkowe i niemajątkowe*, PiP 2006, nr 3, s. 24.

¹¹ S. Szer, *Prawo cywilne: część ogólna*, Warszawa 1967, s. 123.

¹² S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław 1974, s. 231; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 2020, s. 138.

¹³ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 97.

krytykowany w doktrynie z uwagi na fakt, że interes majątkowy „wymusza” istnienie wartości majątkowej dochodzonego prawa (roszczenia), co ma wpływ na przepisy postępowania cywilnego w zakresie właściwości sądu¹⁴. Przede wszystkim trzeba jednak zwrócić uwagę, że podział ten ma źródło w prawie materialnym i odpowiada różnej treści stosunków prawnych. Podstawową granicą rozróżniającą te prawa jest typowy interes uprawnionego. Wśród praw niemajątkowych nauka wymienia: prawa służące do ochrony dóbr osobistych; prawa rodzinne o charakterze niemajątkowym. Natomiast w zakresie praw majątkowych przytacza takie jak: prawa rzeczowe, wierzytelności, prawa na dobrach niematerialnych, prawa rodzinne o charakterze majątkowym czy właśnie prawa spadkowe¹⁵.

Z kolei wartość przedmiotu sporu to określona kwotowo (w pieniądzu), wykorzystywana na potrzeby konkretnego postępowania, wartość roszczenia, którego uwzględnienia domaga się powód¹⁶. Decyduje o niej wyłącznie interes majątkowy powoda. Jej pojęcie nie może być jednak wyrażane wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. Nie zawsze wiąże się ona z rzeczywistą wartością dochodzonego roszczenia i chociaż może być z nią ściśle związana, to stanowi pochodną jej wartości. Sama nie może być wyższa niż wartość przedmiotu sporu¹⁷.

Istotne są następujące fragmenty orzeczenia: zakwalifikowanie stwierdzenia nabycia spadku do roszczeń majątkowych; określenie, że głównym celem postępowania stwierdzeniowego jest ustalenie kręgu spadkobierców; podkreślenie, że wartość przedmiotu zaskarżenia nie wpływa na wymagania formalne wniosku o stwierdzenie nabycia spadku (zob. art. 669 k.p.c. i art. 677 k.p.c.).

Literatura przeważnie zalicza prawa spadkowe do praw majątkowych, niemniej zagadnienie to budzi kontrowersje¹⁸. Wydaje się jednak, że rosz-

¹⁴ M. Romanowski, *Podział...*, s. 29.

¹⁵ S. Szer, *Prawo...*, s. 123–124; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Zarys...*, s. 139–140; F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie: część ogólna*, Kraków 1948, s. 81–82.

¹⁶ A. Gołąb [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. nac. P. Rylski, red. cz. III A. Olaś, Warszawa 2023, art. 19.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Wyrażnego zakwalifikowania praw spadkowych do praw majątkowych nie podają A. Brzozowski, W. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2022, s. 239.

czenie o stwierdzenie nabycia spadku ma charakter majątkowy. Przedstawiciele doktryny prawa cywilnego zauważają bowiem, że dychotomiczny, tradycyjny podział na prawa majątkowe i niemajątkowe ulega zatarciu¹⁹. We współczesnym obrocie cywilnoprawnym prawa uznawane tradycyjnie za niemajątkowe są wykorzystywane do ochrony interesów majątkowych. Ponadto, roszczenie o stwierdzenie nabycia spadku pośrednio wpływa na interes majątkowy. Służy ustaleniu kręgu spadkobierców, co jest badane przez sąd z urzędu (art. 670 k.p.c.). Kolejnym etapem po postępowaniu stwierdzeniowym jest postępowanie działowe, które doprowadza do usunięcia wspólności i bezpośredniego przejścia określonej schedy do majątku spadkobiercy. Co więcej, badacze zauważają, że powództwo o ustalenie majątkowych stosunków prawnych może także dotyczyć ustalenia podobnej sprawy, jaką jest uznanie spadkobiercy za niegodnego²⁰.

Jak już wspomniano, zasadniczym celem tego postępowania jest określenie kręgu spadkobierców. Po złożeniu wniosku przez osobę mającą w tym interes (art. 1025 k.c.) sąd wydaje postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku po przeprowadzeniu rozprawy. Bada z urzędu kto jest spadkobiercą testamentowym oraz ustawowym spośród małżonka, zstępnych, osób pozostających w stosunku przysposobienia, rodziców i rodzeństwa. Jeśli inni spadkobiercy ustawowi są sądowi znani, ich także bierze się pod uwagę. Art. 677 k.p.c. wymienia pozostałą treść postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku²¹.

Tak jak większość spraw spadkowych, postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku jest rozpoznawane w trybie nieprocesowym. Trzeba stwierdzić, że mimo faktu ograniczenia zasady dyspozycyjności, wciąż obowiązuje ona w ramach wspomnianego trybu. Postępowanie nie rozpocznie się, dopóki nie zostanie złożony wniosek, który wyznacza też zakres poszukiwanej ochrony.

¹⁹ M. Romanowski, *Podział...*, s. 28

²⁰ M. Jędrzejewska, K. Weitz [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, art. 189; Uchwała SN z dnia 10 maja 1967 r. III CZP 31/67 (OSPika 1968, nr 3). Warto w tym zakresie przytoczyć też zdanie F. Zolla, dotyczące tego, że pierwszorzędym celem praw majątkowych jest ochrona tego co osoba ma, co stanowi jej majątek (F. Zoll, *Prawo cywilne...*, s. 79). Niewątpliwie roszczenie o stwierdzenie nabycia spadku ma charakter prewencyjny, służy usunięciu wątpliwości kto należy do kręgu spadkobierców

²¹ Sąd odnosi się chociażby do tytułu powołania do spadku i wysokości udziałów.

Podobnie jest w postępowaniu stwierdzeniowym. Konieczny jest wniosek osoby mającej interes (art. 1025 k.c.). Wniosek pełni rolę impulsu, bez którego postępowanie nie mogłoby się toczyć. Po jego złożeniu sąd bada skład spadku i osoby wchodzące do dziedziczenia z urzędu²². Taki wniosek powinien spełniać ogólne wymagania dla wniosku (art. 511 k.p.c.), a więc także te zawarte w art. 187 k.p.c. oraz art. 126 k.p.c. Poza wcześniej wskazanymi należy wymienić także: żądanie stwierdzenia nabycia spadku po określonym spadkodawcy, wykazanie interesu prawnego wnioskodawcy, wskazanie znanych mu osób zainteresowanych w sprawie oraz okoliczności uzasadniających właściwość miejscową sądu spadku. Istnieją też jednak głosy pomijające znaczenie wniosku w postępowaniu stwierdzeniowym. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że wpływ treści wniosku na postępowanie jest znikomy bądź nawet nie istnieje w ogóle. Zdaniem W. Siedleckiego, przedmiot orzekania sądu w postępowaniu stwierdzeniowym nie jest zależny od treści wniosku o wszczęcie tego postępowania²³. Najważniejszym elementem takiego wniosku jest jednak żądanie stwierdzenia nabycia spadku po określonej osobie, co wyznacza zakres orzekania sądu w postępowaniu stwierdzeniowym. Pozostałe elementy, takie jak wskazanie spadkobierców czy udziałów, nie są konieczne dla rozpoznania sprawy, gdyż sąd działa z urzędu. Mogą one jednak wniosek uzupełniać. Niemniej, także i w tym przypadku doktryna nie wymienia wprost wartości przedmiotu sprawy jako elementu, który musi się znaleźć we wniosku. Sąd nie bada co znajduje się w majątku spadkowym. Wartość przedmiotu sprawy nie wpływa bowiem na to kto znajduje się w kręgu spadkobierców, a to jest główny cel postępowania stwierdzeniowego. Co więcej, spośród składników majątkowych w postanowieniu znajdzie się jedynie przedmiot zapisu windykacyjnego i gospodarstwo rolne (art. 677 k.p.c.). Wprawdzie obowiązek oznaczenia wartości przedmiotu sprawy występuje w niektórych postępowaniach trybu nieprocesowego, niemniej należy to do rzadkości²⁴.

²² J. Krajewski, *Glosa do postanowień Sądu Najwyższego z dnia 16 IV 1971 (III CRN 61/71)*, NP 1973, nr 3, s. 450.

²³ W. Siedlecki [w:] J. Polickiewicz, W. Siedlecki, E. Wengerek, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1980, s. 49 i 50.

²⁴ K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Szczecin 2024, art. 511. Np. w sprawach o dział spadku. Jednakże nawet i w tym przypadku sąd nie jest

Dodatkowy argument przemawiający za brakiem konieczności wskazania wartości przedmiotu zaskarżenia wyraża się w charakterystyce postanowienia o stwierdzenie nabycia spadku. Cechuje się ono deklaratywnością, nieegzekucyjnością, prejudycjalnością i prewencyjnością. Co do deklaratywności – orzeczenie powoduje pewność, że dane prawo istnieje w stosunku do określonej osoby. Ma to przyłożenie na późniejsze nabycie schedy w drodze postępowania działowego przez określoną uprawnioną osobę. Co do nieegzekucyjności – postanowienie nie jest też zdadne do wykonania. W takich sprawach nie występuje naruszenie normy czy obowiązek wykonania jakiegoś świadczenia. W związku z tym nie ma konieczności w zastosowaniu przymusu, a samo wydanie orzeczenia stanowi wyraz udzielenia określonym podmiotom ochrony prawnej. Co do prejudycjalności – stanowi ono podstawę do wytoczenia powództwa o zasądzenie świadczenia (np. z art. 1029 k.c.), ale także do innych postępowań (np. do postępowania o dział spadku). Prewencyjny charakter z kolei wyraża się w realizacji bezpieczeństwa obrotu. Osoby trzecie w takim przypadku mogą wiedzieć kto odziedziczył majątek po określonym spadkodawcy²⁵.

5. Dopuszczalność zastosowania składu jednoosobowego w omawianej sprawie a przepisy intertemporalne.

Jak wspomniano, wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej k.p.c. w dniu 28 września 2023 r. zrezygnowano z reguły kolegiałnego orzekania przez sąd w postępowaniu przed sądem II instancji. W miejsce art. 367 § 3 k.p.c. wprowadzono art. 367¹ k.p.c., przewidujący, że w apelacji sprawę cywilną rozpoznaje jeden sędzia. W samej noweli zostały zawarte także przepisy międzyczasowe, które miały na celu przygotowanie do

związany wartością wskazaną we wniosku; zob. I. Kunicki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IB*, red. A. Góra-Błaszczukowska, Warszawa 2020. Sąd jest obowiązany tę wartość ustalić działając z urzędu (zob. A. Turczyn [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 506-1217. Tom II*, red. O.M. Piaskowska, Warszawa 2024, art. 511), co wiąże się z dużo silniej akcentowaną realizacją interesu publicznego aniżeli w procesie.

²⁵ T. Felski, *Charakter i skutki prawne orzeczenia o stwierdzenie nabycia spadku*, NP 1984, nr 7–8, s. 42–43; E. Warzocha, *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1982, s. 120–142.

nadchodzących zmian. Z art. 32 ust. 1 ustawy wynika, że w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie wspomnianego aktu normatywnego sąd rozpoznaje sprawę w składzie w nowym brzmieniu (tj. monokratycznie).

Jeśli jednak postępowanie II-instancyjne byłoby rozpatrywane pierwotnie przez trzech sędziów, to na podstawie noweli dalsze jej prowadzenie, zgodnie z przepisami międzyczasowymi, powinno być powierzone jednemu sędziemu sprawozdawcy. W analizowanej sprawie wnioskodawcy złożyli apelację po 11 kwietnia 2023 r., a więc na kilka miesięcy przed wejściem w życie przepisów noweli. W związku z faktem, że w niniejszym stanie faktycznym występowały także przepisy intertemporalne, argument o zastosowaniu przepisów sprzed nowelizacji byłby nietrafny.

Nawet jeśli sprawę miałby pierwotnie rozpoznawać skład kolegialny to na podstawie art. 32 ust. 1 dalsze jej prowadzenie powinno zostać powierzone tylko jednemu sędziemu. Z kolei pojęcie zakończenia sprawy w orzecznictwie i doktrynie definiuje się jako wydanie orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie w danej instancji, a więc wydanie wyroku (a w przypadku postępowania nieprocesowego postanowienia co do istoty sprawy) lub innego orzeczenia trwale zamykającego drogę do wydania wyroku²⁶. Samo postępowanie jednak trwało. Zostało zakończone wydaniem postanowienia w dniu 20 września 2024 r.²⁷.

6. Ocena normy z art. 367¹ k.p.c. i postulaty *de lege ferenda*

Mimo faktu, że sąd trafnie wyinterpretował normę z art. 367¹ § 1 pkt 1 k.p.c., ustawodawca, wprowadzając wspomniany przepis do obrotu, wywołał niepotrzebne zamieszanie wokół ukształtowania składu sędziowskiego²⁸. Według judykatury kolegiarność zapewnia

²⁶ Wyrok SO w Łodzi z dnia 17 maja 2017 r., III Ca 166/17 (LEX nr 2386461); Uchwała SN z dnia 28 czerwca 2006 r., III CZP 36/06 (OSNC 2007, nr 4, poz. 52); Postanowienie SN z dnia 25 października 2006 r., III CZP 73/06 (LEX nr 209211); Postanowienie SN z dnia 22 stycznia 2025 r. I CSK 1027/24 (LEX nr 3820784).

²⁷ Postanowienie SO we Wrocławiu z dnia 20 września 2024 r., II Ca 1979/23 (niepubl.)

²⁸ M. Dziurda, *Prof. Dziurda: Jednoosobowe składy w apelacji powodują trudności w praktyce*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sklady-w-apelacji-a-trudnosci-w-praktyce,525444.html>, 23.12.2025 r.

wyższy standard orzeczniczy²⁹, co jest szczególnie pożądane w postępowaniach odwoławczych. Podobnego zdania są przedstawiciele nauki prawa³⁰. Wieloosobowe rozstrzyganie spraw gwarantuje pluralizm ze względu na wymianę i konfrontowanie poglądów na sprawę³¹. W rezultacie sąd staje się bardziej odporny na naciski z zewnątrz aniżeli w przypadku jednoosobowej formy orzekania. Ponadto, kolegialność w pewnym sensie udoskonala wymiar sprawiedliwości, z uwagi na to, że wprowadza możliwość wzajemnej kontroli rozumowania każdego z sędziów³². Osoby znajdujące się w składzie mogą mieć bowiem różne doświadczenie w perspektywie orzekania. Sędziowie z dłuższą praktyką orzeczną mogą więc wskazywać na błędy, które należy usunąć³³. Przede wszystkim jednak, z uwagi na ścieranie się stanowisk, kolegialność zapewnia bardziej dogłębne zbadanie sprawy. W związku z tym dojście do prawdy i wydanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia wydają się być bardziej prawdopodobne w sprawie, gdzie orzekają trzech zawodowi sędziowie. Kolegialność powinna zwłaszcza występować w postępowaniu odwoławczym dla wnikliwej kontroli środka zaskarżenia³⁴. Wpływa to na jakość wydawanych orzeczeń oraz podnosi zaufanie obywateli do sądów II instancji³⁵. Skład kolegialny w apelacji tym bardziej powinien być wprowadzony ze względu na fakt, że i tak w postępowaniu

²⁹ Uchwała SN z dnia 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20 (OSNC 2021, nr 11, poz. 74); Uchwała SN z dnia 7 grudnia 2021 r., III CZP 87/20 (OSNC 2022, nr 7–8, poz. 67); Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2021 r., III CZP 91/20 (LEX nr 3273406); Postanowienie SN z dnia 29 kwietnia 2022 r., III CZP 77/22 (LEX nr 3361825).

³⁰ K. Markiewicz, *Wpływ regulacji „covidowych” na zasadę niezmienności (stabilności) oraz kolegialność składów sądów odwoławczych*, PPC 2022, nr 1, s. 47; M. Skibińska, *Realizacja zasady kolegialności przed sądami cywilnymi w dobie pandemii COVID-19 – uwagi do art. 15§§1 ust. 1 pkt. 4 Koronawirus* [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicate. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Marciniakowi*, red. J. Jagiella, R. Kulski, Warszawa 2022, s. 461.

³¹ E. Wengerek, *Zasada kolegialności w postępowaniu cywilnym*, PiP 1959, nr 3, s. 498.

³² E. Wengerek, *Zasada...*, s. 498; A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 229.

³³ J. Bekerman, *Jednoosobowość*, „Palestra” 1932, nr 3–10, s. 114.

³⁴ E. Wengerek, *Zasada...*, s. 488.

³⁵ A. Olaś, *Kolegialność a jednoosobowość – skład sądu I instancji w procesie cywilnym: doświadczenia i perspektywy*, PPC 2020, nr 3, s. 503; K. Serafin, *O ławnikach – krytycznie*, NP 1957, nr 7–8, s. 136.

w I instancji sąd orzeka monokratycznie, co stało się zasadą od 2007 r.³⁶. *De lege ferenda* warto odwołać się do twierdzeń zaprezentowanych przez wybitnego procesualistę okresu międzywojennego – prof. Eugeniusza Waśkowskiego³⁷, który podkreślał wyższość modelu kolegiałnego nad jednoosobowym. Zarazem jednak zwracał uwagę na trudności z wprowadzeniem takiego ukształtowania składu w związku z ewentualnymi niedoborami kadrowymi czy obciążeniem wymiaru sprawiedliwości. Waśkowski proponował, aby w I instancji sądy orzekały monokratycznie z możliwością przekazania sprawy do rozpoznania przez skład trzyosobowy, polegającą na ocenie zawilości konkretnej sprawy. Badanie skomplikowania sprawy miało być powierzone prezesom sądu lub przewodniczącym wydziału. Wprawdzie podobny mechanizm już występuje w pkt. 3 § 1 art. 367¹ k.p.c., niemniej, decyzyjność w tym zakresie powinna być przekazana samym sędziom. Taki system działa w Niemczech, gdzie w sądzie odwoławczym jeden sędzia rozstrzygający sprawę może wnosić o kolegiałne rozpoznanie jej w razie znacznego skomplikowania³⁸. Co więcej, zaproponowane rozwiązanie stanowi pewnego rodzaju kompromis między zwróceniem uwagi na szybkość postępowania a zagwarantowaniem stronom funkcji kontrolnej apelacji i rzetelnością w rozpoznaniu sprawy. Elastyczność powinna przede wszystkim być brana pod uwagę w przypadku ukształtowania składu orzekającego.

7. Podsumowanie

Zagadnienie składu sędziowskiego jest fundamentalne z uwagi na konstytucyjne prawo do sądu i fakt nieważności postępowania w przypadku niezgodnego z prawem jego ukształtowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Niemniej, wyniki wykładni językowej przesadzają, że w niniejszej sprawie, na gruncie obowiązującego prawa, skład powinien

³⁶ Wprawdzie ze składu ławniczego zrezygnowano w 1996 r., jednak w I instancji definitywnie poznaczono się z kolegiałnością dopiero w 2007 r. (odstąpiono od rozpoznawania spraw w składzie ławniczym z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz z prawa rodzinnego).

³⁷ E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 106–107

³⁸ K. Markiewicz, *Właściwość sądu, skład sądu i nylączenie sędziego w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, PPC 2015, nr 2, s. 296–297.

być ukształtowany monokratycznie. Stąd też Sąd Najwyższy trafnie rozstrzygnął wątpliwości interpretacyjne. W postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku wartość przedmiotu zaskarżenia ani nie wpływa na obsadę składu orzekającego ani nie jest konieczna w stosunku do tego charakteru sprawy. Ponadto, roszczenie w tym postępowaniu ma charakter majątkowy z uwagi na fakt, że jest to powiązane z prawem spadkowym. Przesądżają o tym wyniki wykładni językowej w związku z tym zastosowanie wykładni celowościowej nie jest konieczne. Należy się jednak zastanowić nad zmianą bądź całkowitym uchYLENIEM art. 367¹ k.p.c. i powrotem do składu trzech zawodowych sędziów w postępowaniu przed sądem II instancji.

Streszczenie

Komentowane orzeczenie dotyczy tego, czy w apelacji w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku skład sędziowski powinien być ukształtowany w liczbie trzech sędziów bądź jednego sędziego. Rozstrzygnięcie dotyczące tego, ile osób ma wydać orzeczenie, ma to znaczenie, że jeśli w późniejszym stanie sprawy wyniknie, że skład został niewłaściwie ustanowiony, to jest to przesłanka do stwierdzenia nieważności postępowania z mocy prawa. W głosie przedstawiono argumentację, że w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku sąd powinien orzekać w formie monokratycznej. Przesądżają bowiem o tym wyniki wykładni językowej. Roszczenie w takiej sprawie ma charakter majątkowy z uwagi na fakt, że jest to powiązane z prawem spadkowym. Ponadto, badanie co wchodzi w skład spadku nie jest wymagane przy dopuszczeniu wniosku o stwierdzenie o jego nabycie. Zwrócono uwagę, że wprowadzenie art. 367¹ k.p.c. wprowadziło niepotrzebne zamieszanie wokół ukształtowania składu sędziowskiego.

Słowa kluczowe: skład orzekający, postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku, nieważność postępowania, roszczenie majątkowe

Commentary on the Judgment of the Supreme Court of Poland of 7th June 2023 in the Case III CZP 55/23

Summary

Commented judgement deals with the matter of the composition of the court in appeal proceeding in case of confirmation of acquisition of the inheritance. The question concerning the fact of determining how many people shall issue a judgement (three or one justice) has a huge significance in civil procedure law. When the court was not properly constituted that is the premise for declaration of nullity of the proceeding by the virtue of law. In the text there is included argumentation for stating that in case of confirmation of acquisition of the inheritance only one justice shall issue a judgement, which derives from the linguistic interpretation. Claim in such case has a characteristic that is connected with the property rights (concretely saying inheritance rights). Examining what is consisted in the inheritance is not demanded in admitting motion in case of confirmation of acquisition of the inheritance. Additionally, it is stated that art. 367(1) negatively impacted the Polish civil procedure.

Keywords: composition of the court, proceeding in case of confirmation of acquisition of the inheritance, nullity of the proceeding, property rights

Piotr Mlenko

Uniwersytet Warszawski

e-mail: p.mlenko@student.uw.edu.pl



**KLAUZULA BEZKARNOŚCI ZA CZYNY ZABRONIONE PRZECIWKO BEZPIECZEŃSTWU
W RUCHU POWIETRZNYM JAKO PRZYKŁAD PRAWNOKARNEJ OCHRONY ZŁOŻONYCH
DÓBR PRAWNYCH¹**

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 212a ustawy – Prawo lotnicze², nie podlega karze za przestępstwa nieumyślne określone w dziale XII PrLot oraz w art. 174 § 2 k.k.³ oraz wykroczenia nieumyślne określone w dziale XII PrLot, z wyjątkiem art. 210 ust. 1 pkt 1–3a zgłaszający zdarzenie lotnicze, lub osoba wymieniona w zgłoszeniu, jeżeli o przestępstwie albo o wykroczeniu organy ścigania zostały zawiadomione w związku z tym zgłoszeniem, zanim organy te dowiedziały się o tym przestępstwie lub wykroczeniu. Przepis ten stanowi tzw. klauzulę bezkarności, ponieważ wynika z niego, że po spełnieniu warunków w nim określonych struktura przestępstwa zostanie zdekompletowana poprzez odpadnięcie karalności, a tym samym sprawca nie poniesie odpowiedzialności za swój czyn. Klauzule bezkarności funkcjonują w prawie karnym właściwie w całej jego nowożytnej historii⁴, stanowiąc swoistą obietnicę „przywileju” dla sprawcy, który po dopuszczeniu się przestępstwa podejmie społecznie aprobowane działania zmierzające do zapobieżenia jego skutkom. Zachowanie sprawcy mające na celu wyeliminowanie lub ograniczenie negatywnych następstw czynu zwykle być nazywane w literaturze „czynnym żalem”, a jego kodeksowymi przykładami są: bezkarność dobrowolnego odstąpienia od

* Uniwersytet Warszawski, e-mail: j.oleksiuk5@student.uw.edu.pl.

¹ Autor złożył tekst 24 sierpnia 2025 roku. Redakcja przyjęła tekst do publikacji 15 września 2025 roku.

² Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 2110 ze zm.) – dalej: PrLot.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383) – dalej: k.k.

⁴ M. Klepner, *Klauzule bezkarności w polskim prawie karnym*, „Palestra” 2001, nr 9–10, s. 34.

usiłowania lub zapobieżenie skutkowi (art. 15 § 1 k.k.), odstępianie od przygotowania (art. 17 § 1 k.k.) albo bezkarność współdziałającego, który dobrowolnie zapobiegł dokonaniu czynu zabronionego (art. 23 § 1 k.k.).

Klauzula bezkarności z art. 212a PrLot ma jednak zasadniczo odmienny charakter. Stwierdza ona bowiem, że uniknąć kary może sprawca czynu zabronionego, chociażby został on już dokonany i chociażby jego skutek już wystąpił. Pod tym względem istotnie różni się od przepisów wyłączających karalność czynu z części ogólnej kodeksu karnego, gdzie prawo oferuje sprawcy dobrodziejstwo niekaralności za dobrowolne doprowadzenie do niedokonania czynu (przy odpowiedzialności współdziałających będzie to niedokonanie czynu głównego) lub do niewystąpienia skutku. W przypadku art. 212a PrLot sprawcę uwalnia od odpowiedzialności sam fakt wyjawienia przez niego (a nawet inną osobę) popełnienia czynu. Osobliwość tej konstrukcji powoduje, że zasługuje ona na uwagę.

1.1. Problemy badawcze

Przed pracą tą postawiono cele badawcze, które dają się stopniować z perspektywy ich znaczenia dla analiz karnistycznych coraz dalej odbiegających od zagadnień z zakresu prawa lotniczego – szerszego prawa karnego. Na przedpolu konieczne okazało się ustalenie, jaką dokładnie treść normatywną *de lege lata* zawiera powołany przepis. Upraszczając, pierwszą część niniejszej pracy musiało stanowić gruntowne przebadanie jego znaczenia normatywnego. Chodziło tu po części o wypełnienie luki, która istnieje w tym zakresie w literaturze komentarzowej⁵.

Kolejnymi celami badawczymi niniejszej pracy były identyfikacja *ratio legis* komentowanego rozwiązania ustawowego i stwierdzenie, w jaki sposób zamysł ustawodawcy wpisuje się w paradygmat ochrony dóbr prawnych przez prawo karne. Innymi słowy, poszukiwana była odpowiedź na pytanie, jak ustawodawca godzi realizację funkcji ochronnej i sprawiedliwościowej z unormowaniem, którym dopuszcza bezkarność sprawcy

⁵ Zob. K.B. Wojciechowska, *Prawo lotnicze. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, co pozostaje jedyną dostępną w tym zakresie pozycją, która prawnokarnie zorientowanego badacza zadowolić nie może.

czynu zabronionego, który został popełniony i wywołał już wyższe niż znikome zagrożenie dla dóbr prawem chronionych, a może nawet wyrządził tym dobrom uszczerbek. Na marginesie tych rozważań spróbowano sformułować postulat *de lege ferenda* dotyczący treści powołanej klauzuli, ponieważ przynajmniej niektóre wątpliwości, które mogą pojawiać się na jej tle, znajdują swe źródło w leksykalnej warstwie przepisu⁶. Propozycja alternatywnego brzmienia art. 212a PrLot pozwolić miała również dokonać syntezy prowadzonych wcześniej rozważań celowościowych.

Wreszcie podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy (oraz pod jakimi warunkami) na podstawie ustalonego sposobu realizacji przez to uregulowanie funkcji ochronnej i sprawiedliwościowej możliwa jest, a teoretycznie uzasadniona, jego ekstrapolacja również na inne niż ruch lotniczy dziedziny, w których znajdujące się w obrocie dobra prawne trafiają pod ochronę prawa karnego. Chciano odpowiedzieć na pytanie, czy ten osobliwy sposób ochrony dóbr prawnych o bardziej skomplikowanym charakterze mógłby znaleźć zastosowanie chociażby w publiczno-prawnych mechanizmach odpowiedzialności za błędy medyczne.

1.2. Metody i założenia badawcze

Realizację powyższych celów oparto na metodzie dogmatycznej analizy kontekstowej⁷, a za punkt wyjścia dla niej obrano szkołę logiczno-normatywną, na którą składają się założenia o logicznej spójności całego systemu prawa oraz o szczególnym znaczeniu normy prawnej dla analiz prawnokarnych⁸. W tym duchu przyjęto dogmat o pięcioelementowej strukturze przestępstwa, według którego przestępstwem jest zachowanie dające się karnoprawnie zakwalifikować jako czyn bezprawny, karalny, karygodny i zawiniony⁹. Jednak w odróżnieniu od metody

⁶ W. Zontek, *Postdeliktualny wymiar sprawiedliwości. Klauzule niekaralności i ich systemowe umocowanie*, Kraków 2024, s. 67.

⁷ M. Królikowski, *Modele rozumowania dogmatycznego w prawie karnym*, FP 2020, nr 4, s. 31.

⁸ Zob. M. Królikowski, *Kontekstowa teoria (dogmatyki) prawa karnego*, SI 2006, nr 46, s. 183.

⁹ Zob. P. Kardas, *O relacjach między strukturą przestępstwa a dekodowanymi z przepisów prawa karnego strukturami normatywnymi*, CzPKiNP 2012, nr 4, s. 25. Por. A. Zoll, *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, KSP 1990, nr 23, s. 93–94.

czysto-normatywnej, legitymację prowadzonych rozważań usiłowano wywodzić nie ze spójności z określoną siatką pojęciową, ale z materialnej adekwatności rozstrzygnięcia z perspektywy rzeczywistego kontekstu, w jakim określone rozwiązanie prawne funkcjonuje¹⁰. Założenie to jest istotne, ponieważ można w literaturze znaleźć zarzuty formułowane pod adresem ustawodawcy, że posługuje się on klauzulami czynnego żalu w sposób niekonsekwentny i arbitralny¹¹. Prowadzone rozważania usiłowano więc otworzyć na racjonalność, mogącą płynąć spoza formalno-logicznego systemu rozumowania¹².

Komentowane rozwiązania prawne rozpatrywano z perspektywy reguł postępowania z dobrem nieredukowanych do treści przepisu typizującego. W celu ich odtworzenia odwołano się nie tylko do literatury z zakresu prawa karnego, ale również do prac dotyczących bezpieczeństwa w ruchu lotniczym. Powyższe miało oddać istotne dla tej pracy założenie o subsydiarności prawa karnego, ale miało również swoje uzasadnienie metodologiczne. W zakresie, w jakim praca ta poszukuje racjonalności kryminalnopolitycznej analizowanych rozwiązań, a więc uzasadnienia realno-empirycznego, zewnętrznego wobec samej normy, usiłowano wyjść poza normatywną dogmatykę i oprzeć się na dorobku innej dyscypliny naukowej, która posłużyłaby jako fundament formułowanych tez. Usiłowano w ten sposób uniknąć błędu polegającego na formułowaniu wypowiedzi o faktach na podstawie argumentów powinnościowych¹³.

2. Charakterystyka klauzuli bezkarności za czyny przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lotniczym

Dekodowanie normy prawnej z przepisu art. 212a PrLot nie stanowi problemu w warstwie jej dyspozycji (zakresu normowania). Problematyka klauzul wyłączających karalność umiejscowiona jest bowiem

¹⁰ M. Królikowski, *Modele...*, s. 31.

¹¹ W. Zontek, *Postdeliktualny...*, s. 25. Zob. również O. Sitarz, *Karnoprawne konsekwencje różnych postaci czynnego żalu okazanego przez sprawcę przestępstwa lub wykroczenia* [w:] *Racjonalna sankcja karna w systemie prawa*, red. P. Góralski, A. Muszyńska, Warszawa 2019, s. 299–302.

¹² M. Królikowski, *Modele...*, s. 32.

¹³ Zob. R.J. Varnengo, *Autour de quelques problèmes de méthodologie juridique*, Rev. R. Jur. 1990, nr 4, s. 801.

na płaszczyźnie normy sankcjonującej¹⁴, a więc normy skierowanej do sądu nakazującej wymierzyć jednostce sankcję karną lub tego nie czynić. Klauzula taka jest dla tej normy dodatkową (obok realizacji przez czyn znamion danego typu) negatywną przesłanką jej aktualizacji¹⁵. Z punktu widzenia konsekwencji z obszaru prawa karnego materialnego, osoba, wobec której znajdzie zastosowanie klauzula bezkarności, traktowana jest więc tak, jak gdyby jej zachowanie było wprawdzie bezprawne na gruncie jakiegokolwiek gałęzi prawa, ale nie wypełniło znamion określonego typu czynu zabronionego¹⁶. W stosunku do niej pięcioelementowa struktura przestępstwa ulega rozkompletowaniu poprzez odpadnięcie karalności. Zakres normowania normy, dla której art. 212a PrLot pełni funkcję przepisu zrębowego, brzmi zatem: „nie przypisuj sprawcy odpowiedzialności¹⁷ karnej”.

Znacznie trudniejsze jest ustalenie hipotezy (zakresu zastosowania) tej normy. Chodzi, innymi słowy, o odpowiedź na pytanie, kiedy sprawca nie poniesie odpowiedzialności (kary) za swój czyn, mimo że jest on bezprawny, zgodny z ustawowym opisem typu, karygodny i zawiniony.

2.1. Katalog czynów objętych wyłączeniem karalności

Podjęcie tego problemu warto rozpocząć od nakreślenia katalogu czynów zabronionych, których karalność może być przedmiotem wyłączenia na gruncie art. 212a PrLot. Ustawa przewiduje trzy zbiory takich czynów:

¹⁴ A. Zoll, *O normie...*, s. 91.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Por. B.J. Stefańska, *Czynny żal w prawie karnym. Zagadnienia podstawowe*, Prok. i Pr. 2017, nr 9, s. 173. Z punktu widzenia prawa karnego procesowego, postępowanie karne przeciwko sprawcy, o którym ustawa stanowi, że nie podlega karze, zakończy się umorzeniem nie zaś uniewinnieniem, jak by to miało miejsce przy sprawcy, który swoim zachowaniem nie zrealizował znamion typu (zob. art. 414 § 1 zd. pierwsze zw. z art. 17 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.).

¹⁷ Chodzi tu o odpowiedzialność w znaczeniu, jakie R.A. Duff przypisuje pojęciu *liability*. Odróżnia je od *responsibility*, przez co rozumie on odpowiedzialność „sprawczą” – gotowość do dania odpowiedzi za czyn. Natomiast *liability* oznacza podległość represji, a więc mowa o odpowiedzialności, do której można pociągnąć tego, kto za czyn jest odpowiedzialny „sprawczo” i kto udzielając tej „odpowiedzi”, nie będzie w stanie usprawiedliwić swojego postępowania. Zob. R.A. Duff, *Answering for Crime Responsibility and Liability in the Criminal Law*, Oxford 2007, s. 21–23.

przestępstwa nieumyślne określone w dziale XII PrLot, przestępstwo z art. 174 § 2 k.k. oraz wykroczenia nieumyślne określone w dziale XII PrLot z wyjątkiem art. 210 ust. 1 pkt 1–3a PrLot. Ustalenie, które dokładnie przestępstwa objęte są analizowanym przepisem, jest banalne przy pierwszym i drugim zbiorze. Katalog nieumyślnych przestępstw z PrLot musi być oznaczony *expressis verbis* ze względu na art. 8 *in fine* k.k. Chodzi tu zatem o przestępstwa:

- 1) nieumyślnego wykonania lotu przy użyciu statku powietrznego z naruszeniem przepisów dotyczących ruchu lotniczego obowiązujących w obszarze, w którym lot się odbywa (art. 212 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1 lit. a PrLot);
- 2) nieumyślnego przekroczenia granicy państwowej bez wymaganego zezwolenia lub z naruszeniem warunków zezwolenia w czasie wykonywania lotu przy użyciu statku powietrznego (art. 212 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1 lit. b PrLot);
- 3) nieumyślnego wykonania lotu przy użyciu statku powietrznego z naruszeniem wydanych ze względu na konieczność wojskową lub bezpieczeństwo publiczne na podstawie art. 119 ust. 2 Pr. Lot. zakazów lub ograniczeń lotów w polskiej przestrzeni powietrznej (art. 212 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1 lit. c PrLot);
- 4) nieumyślnego niestosowania się przy wykonywaniu lotu przy użyciu statku powietrznego do poleceń organów państwa oraz poleceń otrzymanych od państwowego statku powietrznego wbrew art. 122 PrLot (art. 212 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 1 lit. d PrLot);
- 5) nieumyślnego wniesienia lub użycia na pokładzie statku powietrznego broni palnej, broni gazowej lub materiałów wybuchowych (art. 212 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 2 PrLot);
- 6) nieumyślnego użycia obowiązujących w ruchu lotniczym znaków i sygnałów do celów niezwiązanych z tym ruchem albo w sposób mogący wprowadzić w błąd organy służby ruchu lotniczego lub załogi statków powietrznych (art. 212 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 PrLot);
- 7) nieumyślnego nieuprawnionego użycia nadawczego urządzenia radiowego działającego w paśmie częstotliwości wyznaczonym dla

- łączności lotniczej oraz radiolokacji i radionawigacji lotniczej (art. 212 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 4 PrLot);
- 8) nieumyślnego uszkodzenia lub uczynienia niezdolnym do użycia lotniska albo urządzenia służącego dla potrzeb ruchu lotniczego (art. 212 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 5 PrLot);
- 9) nieumyślnego użycia jakiegokolwiek urządzenia, substancji lub broni skutkującego zniszczeniem lub poważnym uszkodzeniem znajdującego się na lotnisku i niewykonującego operacji lotniczych statku powietrznego albo spowodowaniem zagrażającej bezpieczeństwu lotniska przerwy w jego działalności (art. 212 ust. 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 PrLot)¹⁸ oraz
- 10) nieumyślnego spowodowania bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy w ruchu powietrznym (art. 174 § 2 k.k.)¹⁹.

Określenie *in abstracto*, do jakich wykroczeń klauzula bezkarności z art. 212a PrLot znajdzie zastosowanie, jest już mniej oczywiste. Ze względu na jednoznaczne brzmienie przepisu dotyczyć ona będzie wyłącznie nieumyślnie popełnionych wykroczeń z art. 210 PrLot z wyjątkiem art. 210 ust. 1 pkt 1–3a. Z pewnością nie jest jednak tak, że pozwoli ona na wyłączenie karalności wszystkich innych wykroczeń z art. 210 PrLot. Prawo wykroczeń, odwrotnie niż prawo karne *sensu stricto*, jako zasadę przyjmuje, że wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, a zatem

¹⁸ Bardzo krytycznie ocenić należy technikę legislacyjną zastosowaną przy redakcji powołanych przepisów typizujących (Zob. również W. Zontek, *Postdeliktualny...*, s. 66). Za niedający się pogodzić z zasadą określoności zakazu uznać należy typ z art. 212 ust. 1 pkt 1 lit. a PrLot. Typ z art. 212 ust. 1 pkt 1 lit. d w swojej warstwie językowej odnosi się do „poleceń organów państwa, w którym lot się odbywa”, jednakże innym jego znamieniem jest działanie wbrew art. 122 PrLot, który to przepis referuje jedynie do polskiej przestrzeni powietrznej. Co więcej, zawarte w tym typie sformułowanie „nakazujących lądowanie na wskazanym lotnisku” nie wpływa na zakres zastosowania dekodowanej z tego przepisu normy sankcjonującej, ponieważ dla realizacji znamion tego typu wystarczające jest niewykonanie poleceń nakazujących dowolne „inne postępowanie załogi”. Podobnie w art. 212 ust. 1 pkt 5 PrLot wyrazy „znajdujące się na lotnisku lub poza nim” odnoszące się do urządzeń lotniczych logicznie nie dodają żadnej treści normatywnej, ponieważ wyczerpują one klasę uniwersalną wszelkich urządzeń. Te i inne uwagi, choć istotne, stanowią rozważania poboczne i z tych względów nie zasługują w tym miejscu na więcej niż przypis.

¹⁹ Choć art. 212a PrLot nie stanowi wprost, iż nie ma on zastosowania do przestępstwa spowodowania bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy w ruchu lądowym lub wodnym, można ze względów systemowych przyjąć, że tak właśnie jest. Za taką wykładnią zdaje się również opowiadać W. Zontek, *Postdeliktualny...*, s. 65.

do odpowiedzialności za wykroczenie nieumyślne nie jest konieczne ujęcie w przepisie typizującym klauzuli nieumyślności. Czasami jednak popełnienie wykroczenia przy braku zamiaru będzie wyłączone przez ustawodawcę, co, jak wskazuje się w literaturze, może nastąpić albo *expressis verbis*, albo poprzez użycie w przepisie typizującym wyrażen niepozostawiających wątpliwości co do tego, iż logicznie wykluczona jest możliwość nieumyślnego popełnienia danego typu wykroczenia²⁰.

Nie wydaje się przykładowo, by posiadacz nieruchomości niestanowiącej lotniska mógł nieumyślnie zezwalać na wykonywanie na niej startów i lądowań statków powietrznych. Jeśli osoba taka oddałaby nieruchomość dysponentowi statku powietrznego, zastrzegając, że ten może korzystać z niej w dowolny sposób, raczej nie powiedzielibyśmy, że jej zgoda obejmowała także aktywność bezprawną. Gdyby prekarzysta na oddanej nieruchomości rozpoczął produkcję narkotyków, trudno byłoby przypisać posiadaczowi odpowiedzialność za pomocnictwo, a to ze względu na brak zamiaru wymaganego przez art. 18 § 3 k.k. Podobnie – w normalnych okolicznościach – użyczenie młotka sąsiadowi nie jest bynajmniej pomocnictwem do rozboju, nawet jeśli narzędzie to posłuży później do popełnienia czynu zabronionego. Jeśli jednak przyjąć, że szeroka zgoda posiadacza nieruchomości niestanowiącej lotniska na jej używanie rzeczywiście obejmowała wszelkie formy jej wykorzystania, a więc również nielegalne wykonywanie operacji lotniczych, wówczas należy konsekwentnie przyjąć, że sprawca taki działał w zamiarze bezpośrednim, a co najmniej ewentualnym, skoro wyrażenie takiej zgody nie mogło być wynikiem nieumyślnego działania. Typ z art. 210 ust. 4 PrLot stanowi zatem wykroczenie umyślne i z tego względu jego sprawca nie może zostać objęty dobrodziejstwem art. 212a PrLot. Podobnie nie skorzysta z niego sprawca wykroczenia z art. 210 ust. 3 PrLot polegającego na podżeganiu, pomocnictwie albo usiłowaniu do popełnienia wykroczeń określonych w art. 210 ust. 1 PrLot, ponieważ zarówno wskazane w tym przepisie postacie zjawiskowe²¹, jak i forma stałalna²², wymagają zamiaru.

²⁰ A. Gubiński, *Prawo wykroczeń*, Warszawa 1980, s. 110.

²¹ D. Brodowski, *Podżeganie i pomocnictwo do popełnienia wykroczenia*, CzPKiNP 2023, nr 3, s. 36 i 45.

²² A. Gubiński, *Prawo...*, s. 114.

W zakresie pozostałych wykroczeń uznać należy, że możliwe jest ich popełnienie nieumyślnie, a zatem art. 212a PrLot może znaleźć zastosowanie do wykroczeń polegających na:

- 1) nieumyślnym niestosowaniu się do przepisów porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 PrLot obowiązujących na lotnisku (art. 210 ust. 1 pkt 5a PrLot);
- 2) nieumyślnym nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących rejestru lotnisk przy zarządzaniu lotniskiem (art. 210 ust. 1 pkt 6 PrLot);
- 3) nieumyślnym naruszeniu zakazów lub nakazów podanych do publicznej wiadomości przez zarządzającego lotniskiem (art. 210 ust. 1 pkt 7 PrLot);
- 4) nieumyślnym niewykonaniu poleceń dowódcy statku powietrznego związanych z porządkiem na pokładzie (art. 210 ust. 1 pkt 9 PrLot);
- 5) nieumyślnym naruszeniu obowiązków w zakresie bezpiecznej eksploatacji statków powietrznych (art. 210 ust. 1 pkt 10 PrLot) oraz
- 6) nieumyślnym niezgłoszeniu faktu odnalezienia porzuconego statku powietrznego lub jego szczątków albo faktu bycia uczestnikiem lub świadkiem wypadku lotniczego lub przymusowego lądowania statku powietrznego poza lotniskiem (art. 210 ust. 1 pkt 13 PrLot).

2.2. Właściwe przesłanki wyłączenia karalności

Ustaliwszy, za jakie czyny sprawca mógłby nie podlegać karze, pozostaje ustalić, jakich okoliczności wymaga ustawa, by uniknął on odpowiedzialności. Tak jak – przykładowo – w przypadku klauzuli czynnego żalu z art. 15 § 1 k.k. rzeczywistą przesłanką wyłączenia karalności czynu jest dobrowolne odstąpienie przez sprawcę od dokonania czynu lub zapobieżenie jego przestępnemu skutkowi, tak w przypadku art. 212a PrLot podstawą „premi” w postaci niekaralności jest zawiadomienie o zdarzeniu lotniczym pozostającym w związku z zachowaniem stanowiącym realizację jednego z nieumyślnych typów, do których przepis ten ma zastosowanie.

Ustawa wskazuje, że zgłoszenie to może być dokonane w ramach obowiązkowego lub dobrowolnego systemu zgłaszania zdarzeń, o których to

systemach mowa odpowiednio w art. 135a i art. 135c PrLot²³. Z treści tych przepisów wynika zatem, że zgłoszenie skutkujące wyłączeniem karalności czynu sprawcy nie powinno być kierowane do organów ścigania, a odpowiednio do Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych albo do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego²⁴. Tłumaczy to, dlaczego w dalszej części art. 212a PrLot ustawodawca posłużył się wyrażeniem „jeżeli o przestępstwie albo o wykroczeniu organy ścigania zostały zawiadomione w związku z tym zgłoszeniem”. Przedmiotem zgłoszenia nie jest bowiem fakt popełnienia nieumyślnego przestępstwa lub wykroczenia, a informacja o zdarzeniu, które miało lub mogło mieć wpływ na bezpieczeństwo lotu. Zgłaszający nie denuncjuje tych faktów organom ścigania, a zamiast tego przekazuje do odpowiednich organów „władzy lotniczej” informacje o zdarzeniu. Jeśli okaże się, że w związku z tym zgłoszeniem organy ścigania zostaną zawiadomione o popełnieniu nieumyślnego występkę lub wykroczenia, to za ten czyn sprawca nie będzie podlegał karze.

W tym miejscu wypada wspomnieć o jeszcze jednym nadzwyczajnym aspekcie tej szczególnej klauzuli bezkarności. Wynika z niej, że odpowiedzialności karnej za wymienione w nim przestępstwa lub wykroczenia uniknie nie tylko sprawca zgłaszający zdarzenie, ale również i sprawca niezgłaszający, ale wymieniony w tym zgłoszeniu (*verba legis*: „Nie podlega karze [...] zgłaszający zdarzenie lotnicze [...] lub osoba wymieniona w zgłoszeniu”). Oznacza to, co zupełnie niespotykane, że sprawca czynu zabronionego może nie podlegać karze, chociażby nie wykazał się on żadną społecznie aprobowaną aktywnością w postaci denuncjacji, a może

²³ Reżim zgłoszeń obowiązkowych jest właściwy zamkniętemu katalogowi podmiotów z art. 135a ust. 2 pkt 1–8 PrLot. Osoby wymienione w tym przepisie obowiązane są zgłosić wszelkie okoliczności, które miały lub mogły mieć wpływ na bezpieczeństwo lotu. Zgodnie z art. 135a ust. 3 PrLot zgłoszenie powinno zostać dokonane niezwłocznie, jednak nie później niż 72 godziny od jego zaistnienia. *De lege ferenda* właściwsze byłoby przyjęcie, że siedemdziesięciodwugodzinny termin rozpoczyna bieg z chwilą powzięcia przez podmiot obowiązany informacji o zdarzeniu, a nie z chwilą jego wystąpienia. W szczególności w przypadku zdarzeń, o których informacje powyżmie osoba podpisująca świadectwa zdatowności do lotów, dochowanie terminu z art. 135a ust. 3 PrLot może być niemożliwe. Dobrowolny system zgłaszania zdarzeń właściwy jest podmiotom innym niż obowiązane do zgłoszeń obowiązkowych, w zakresie innych informacji związanych z bezpieczeństwem, które zdaniem zgłaszającego stanowią rzeczywiste lub potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego.

²⁴ Zob. art. 135a ust. 1 i art. 135c ust. 1 PrLot.

i nawet złamał wynikający z art. 135 ust. 2 PrLot nakaz dokonania zgłoszenia. Od odpowiedzialności uwalnia sam fakt bycia wymienionym w zgłoszeniu, chociażby było ono dokonane przez inną osobę.

Ustawa przewiduje dodatkowo, że odpowiedzialności uniknie ten tylko, o czym czynie zabronionym organy ścigania zostały zawiadomione w związku z dokonaniem zgłoszeniem, zanim organy te dowiedziały się o tym przestępstwie lub wykroczeniu. Oznacza to, że będzie podlegał karze sprawca, który wprawdzie dokona zgłoszenia, ale o czynie którego organy ścigania dowiedzą się z innych źródeł – w każdym razie w sposób niezwiązany z faktem dokonania zgłoszenia.

Ostatnie słowa przepisu („zanim organy te dowiedziały się o tym przestępstwie lub wykroczeniu”) muszą odnosić się nie do faktu dokonania zgłoszenia, a do faktu zawiadomienia organów ścigania o czynie w związku ze zgłoszeniem. Innymi słowy, to zawiadomienie organów ścigania w związku ze zgłoszeniem ma stanowić dla nich pierwszą informację o czynie. Odwrotna interpretacja zakłada, że słowa „zanim organy te dowiedziały się o tym przestępstwie lub wykroczeniu” odnoszą się do chwili zgłoszenia, a nie do momentu zawiadomienia organów ścigania. Przyjęcie, że to właśnie zgłoszenie – zamiast zawiadomienia – powinno poprzedzać moment, w którym organy ścigania uzyskały informację o czynie zabronionym, pozbawia jednak omawiany fragment przepisu sensu. W istocie, jeżeli zostałyby one zawiadomione przed zawiadomieniem wynikłym ze zgłoszenia, to z pewnością nie zostałyby one zawiadomione w związku ze zgłoszeniem.

Rekapitułując, do wyłączenia karalności czynów wymienionych w art. 212a PrLot konieczne jest kumulatywne wystąpienie następujących przesłanek:

- 1) sprawca musi dokonać zgłoszenia lub być w nim wymieniony;
- 2) zgłoszenie musi zostać dokonane zgodnie z dobrowolną lub obowiązkową procedurą zgłaszania zdarzeń, a więc powinno być adresowane odpowiednio do Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych albo do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
- 3) organy ścigania muszą po raz pierwszy uzyskać wiedzę o czynie zabronionym w związku z dokonaniem zgłoszenia.

3. Racjonalność klauzuli bezkarności

3.1. *Ratio legis*

W literaturze przedmiotu konsekwentnie zwraca się uwagę, że klauzula wyłączenia karalności jest rozwiązaniem kryminalnopolitycznym²⁵. Cechuje ją niejednorodność w systemie prawa i to zarówno od strony teoretyczno-konstrukcyjnej, jak i funkcjonalnej. „Ustawowe ujęcie klauzul niekaralności *in concreto* zdaje się zależeć od rodzaju typu czynu zabronionego i celu, jaki w powiązaniu ze specyfiką danego przestępstwa ustawodawca chciałby osiągnąć”²⁶.

Co oczywiste, instytucja wyłączenia karalności ma działać na sprawcę motywująco i rysuje się w tym świetle jako narzędzie utylitarne²⁷, przez co rozumieć należy takie, które swoją rację bytu wywodzi z przewagi korzyści, jaką przynosi, nad szkodą, którą wywołuje. Ta ostatnia przy wszystkich odmianach odstąpienia od ukarania w klasycznie pojmowanym prawie karnym – a więc prawie karnym właściwym celowym atakom na dobro – sprowadza się do pozostawienia przestępnego czynu bez reakcji ujemnej w postaci przypisania odpowiedzialności i określenia jej zakresu²⁸. Przywrócenie zaufania i autorytetu regułom, które zostały naruszone przestępstwem, immanentnie wymaga sankcji, która gwarantować będzie restytucję ładu i więzi społecznych²⁹. Pozostawienie przestępstwa bez kary wiąże się z uszczerbkiem, który zresztą ma bardziej etyczny niż logiczny charakter³⁰. Uszczerbek ten jest stopniowalny, ponieważ

²⁵ W. Zontek, *Postdeliktualny...*, s. 28. Zob. również Ł. Kielak, *Klauzule czynnego żalu w polskim prawie karnym*, Warszawa 2020, s. 42 i powołana tam literatura.

²⁶ W. Zontek, *Postdeliktualny...*, s. 179–180.

²⁷ S. Tarapata, *Dobrowolność w prawnokarnej konstrukcji czynnego żalu (zagadnienia wybrane)*, CzoPKiNP 2017, nr 2, s. 28.

²⁸ Mowa tu rzecz jasna o funkcji sprawiedliwościowej prawa karnego, która słusznie na tle komentowanego rozwiązania ustawowego przeciwstawiana jest funkcji ochronnej. Zob. M. Jaworski, J. Raglewski, *Polityka Just Culture w lotnictwie cywilnym z perspektywy podstaw odpowiedzialności karnej*, KwKSSIP 2016, nr 4, s. 12.

²⁹ J. Kochanowski, *Subiektywne granice sprawstwa i odpowiedzialności karnej*, Warszawa 1985, s. 11.

³⁰ M. Królikowski, *Sprawiedliwość karania w społeczeństwach liberalnych. Zasada proporcjonalności*, Warszawa 2005, s. 11–12.

wytrącenie porządku społecznego ze stanu równowagi może nabrać różnej intensywności i z różnym natężeniem może moralnie domagać się wyrównania. Brak odwetu za zło jest więc ceną, jaką przychodzi zapłacić za określone społecznie aprobowane zachowanie sprawcy, przy czym o opłacalności tej „transakcji” decyduje ustawodawca, ważąc *in abstracto* korzyści i straty.

Zyski, jakie społeczeństwo odnosi z zachowania sprawcy, które „premiuje” bezkarnością, różnią się w zależności od przypadku. Dla celów porządkujących bardzo atrakcyjna wydaje się klasyfikacja normatywnych klauzul czynnego żalu zaproponowana przez O. Sitarz³¹. Nie obejmuje ona wprawdzie wyłącznie tych przepisów, które społecznie aprobowane zachowanie sprawcy premiuje całkowitą bezkarnością, a nieraz jedynie fakultatywnym nadzwyczajnym złagodzeniem kary. Autorka opowiada się jednak za szeroką definicją czynnego żalu, przez który rozumie intencjonalne zachowanie sprawcy po lub w trakcie popełnienia czynu zabronionego będące jego przeciwwakcją³². Rozróżnia ona czynny żal o charakterze przednaruszeniowym, ponaruszeniowym (który dzieli wewnętrznie na naprawczy i denuncjacyjny) i mieszanym³³. Celem pierwszej grupy klauzul premiujących jest prewencja (na gruncie przyjętej tutaj terminologii – ochrona dobra prawnego). Czynny żal ponaruszeniowy naprawczy, pełni funkcję kompensacyjną, zaś ponaruszeniowy denuncjacyjny ma pomóc w ściganiu innych przestępstw, a więc ostatecznie przypisać należy mu funkcję ochronną. Do ostatniego rodzaju czynnego żalu wyróżnionego przez O. Sitarz należą te przypadki, w których „dobro prawne zostało już naruszone, jednak od zachowania sprawcy zależy, czy wyrządzona szkoda będzie większa lub mniejsza”³⁴. Autorka zwraca uwagę, że funkcjonalnie czynny żal o charakterze mieszanym przypomina przednaruszeniowy czynny żal, a więc i jemu właściwa jest funkcja ochronna. Różni się on jedynie tym, że ze względu na już naruszone dobro, karnoprawne

³¹ O. Sitarz, *Karnoprawne...*, s. 291 i n.

³² Tamże, s. 290.

³³ Tamże, s. 291.

³⁴ Tamże, s. 298. Chodzi tu na przykład o art. 252 § 4 k.k., gdzie bezkarnością premiowany jest porywacz, który dobrowolnie odstąpi od zamiaru wymuszenia i zwolni zakładnika.

konsekwencje z reguły są „slabsze”. „Korzyść” uzyskana przez społeczeństwo z faktu podjęcia przez sprawcę zachowania premiowanego ograniczeniem reakcji karnej sprowadza się więc albo do prewencji naruszenia dobra (czynny żal przednaruszeniowy i mieszany, a także w pewien sposób ponaruszeniowy denuncjacyjny), albo do restytucji dobra prawnego (czynny żal ponaruszeniowy naprawczy).

Klauzula z art. 212a PrLot niewątpliwie ma zastosowanie do sprawcy, który dokonał już naruszenia prawa i spowodował zagrożenie dla dobra. Z pewnością nie należy ona zatem do klauzul przednaruszeniowych. Nie pełni ona także charakteru restytucyjnego, ponieważ sprawca swoim zachowaniem, za które przysługuje bezkarność, nie świadczy zadośćuczynienia ani nie naprawia wyrządzonego zła. Przepis będący w centrum zainteresowania w ramach niniejszej pracy lokuje się więc gdzieś między czynnym żalem ponaruszeniowym denuncjacyjnym a mieszanym.

Z jednej strony bowiem premiowana jest denuncjacja, z drugiej jednak denuncjacja ta z pewnością nie pomoże w ściganiu innych przestępstw, ponieważ denuncjator i – o czym nie wolno zapominać – osoba wymieniona w zgłoszeniu wolne są od odpowiedzialności karnej. Co więcej, zgłoszenie ma zostać dokonane do organów niebędących organami ścigania, co tylko unaocznia, że to nie wykrycie innych przestępstw jest celem tego mechanizmu. Klauzula z art. 212a PrLot nie jest również przykładem czynnego żalu rodzaju mieszanego, o którym pisze O. Sitarz. Istotą tej grupy jest bezpośredni wpływ sprawcy na rozmiar szkody, który mimo dokonania naruszenia może być zmienny. Innymi słowy, jeśli sprawca nie podjąłby premiowanych czynności, szkoda, która wynikła z jego naruszenia, byłaby większa, niż gdyby tego dokonał. Za takim rozumieniem *ratio legis* art. 212a PrLot opowiada się W. Zontek, zdaniem którego „w tym rozwiązaniu denuncjacja ma na celu wyłącznie zapobieżenie potencjalnym ryzykom związanym z nawarstwianiem się błędów osób stanowiących elementy systemu ruchu lotniczego, które już zostały przez nie popełnione”³⁵. Jesliby tak miało być, dlaczego premiowalibyśmy nie tylko

³⁵ W. Zontek, *Postdeliktualny...*, s. 66. Autor nie jest tu konsekwentny, ponieważ wcześniej wskazuje, że „wiedza o błędach uczestników (...) systemu ma kapitalne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa i modyfikacji procedur. W tym przypadku powody stojące za kryminalizacją zachowań

denuncjatora, ale i osobę wymienioną w zgłoszeniu? Nie przyczyniła się ona wszak do zapobieżenia nawarstwienia błędów, które popełniła. Jeśli to przeciwdziałanie kumulacji błędów jest jednym z celów komentowanego rozwiązania ustawowego – a nie sposób wykluczyć, że jest – to z pewnością niejedynym.

Uzasadnienie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw³⁶, która wprowadziła art. 212a PrLot wskazuje na inny trop. Ustawa ta miała na celu implementację niektórych przepisów rozporządzenia 376/2014³⁷. Choć w art. 16 akt ten stanowi o ochronie źródeł informacji o zdarzeniach zagrażających bezpieczeństwu w lotnictwie cywilnym, to nie jest on żadnym *novum* w tym sensie, że podobne regulacje zawierała już dyrektywa 2003/42/WE³⁸ (uchylona rozp. 376/2014), którą implementowano do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze³⁹. Wprowadzono nią m.in. przepis art. 135a ust. 8 PrLot, który stanowi słabszą, bo nieistotną z punktu widzenia odpowiedzialności karnej, klauzulę ochronną⁴⁰.

Jak wynika z uzasadnienia ustawy wprowadzającej art. 212a PrLot ustawodawca świadomie wykroczył poza obowiązki nałożone nań w rozp. 376/2014⁴¹. Uzasadnienie w zakresie, w jakim odnosi się do wówczas

niebezpiecznych przeważone są przez konieczność polepszania standardów bezpieczeństwa”. To ta intuicja, za którą jednak autor nie podąża, wydaje się słuszniejsza.

³⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 235.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007 (Dz.U. UE L z 2014 r. Nr 122 ze zm.) – dalej: rozp. 376/2014.

³⁸ Dyrektywa 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym (Dz.U. UE L nr 167 ze zm.).

³⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 180, poz. 1490.

⁴⁰ W pełni podziela się w tym miejscu wszystkie krytyczne uwagi podniesione przez W. Zontka (*Postdeliktualny...*, s. 67) przeciwko technice legislacyjnej zastosowanej w tym przepisie. Jako poboczna względem głównego przedmiotu rozważań uwaga ta wymaga jedynie wzmianki.

⁴¹ Taką potrzebę sugerowała kilka lat wcześniej M. Polkowska, *Regulacje prawne zasady „kultury bezpieczeństwa” w systemie raportowania zdarzeń w lotnictwie cywilnym*, „Palestra” 2013, nr 1–2, s. 45–46.

projektowanego art. 212a wprost wskazuje, że jego uchwalenie ma stanowić „istotny krok ku wdrożeniu w Polsce zasady *«Just culture»*”⁴². To anglojęzyczne wyrażenie należy do języka prawnego – posługuje się nim prawodawca unijny w rozp. 376/2014. Ma ono również swoją definicję legalną w art. 2 pkt 12 tego aktu, zgodnie z którą oznacza politykę, w ramach której bezpośrednio zaangażowani operatorzy lub inne osoby nie są karani za działania, zaniechania lub podjęte przez nich decyzje, które są współmierne do ich doświadczenia i wyszkolenia, lecz w ramach której nie toleruje się rażącego niedbalstwa, umyślnych naruszeń i działań powodujących szkody.

Ani jednak motywy rozp. 376/2014, ani też same jednostki redakcyjne tego aktu, nie wskazują, jak urzeczywistnienie tej zasady miałoby służyć ochronie dobra prawnego, a mówiąc wprost – poprawie bezpieczeństwa ruchu lotniczego. Pewne jest zatem, że art. 212a PrLot pełnić ma funkcję ochronną. Niejasne pozostaje, w jaki dokładnie sposób ma to nastąpić.

3.2. Realizacja funkcji ochronnej przez zasadę „*just culture*”

Jedną z naczelných funkcji prawa karnego jest jego funkcja ochronna⁴³. Ochrona to tyle, co zapobieganie naruszeniu, jednakże reakcja karnoprawna jest ze swojej istoty następcza względem zagrożenia lub pogwałcenia dobra prawnego⁴⁴. To swoisty paradoks, gdyż ochrona dóbr prawnych, zapewniana przez prawo karne poprzez reakcje na już dokonane czyny, zorientowana jest prospektywnie⁴⁵.

Sposób, w jaki funkcja ochronna prawa karnego jest klasycznie realizowana, pojmowany może być chociażby intuicyjnie. „Ustawodawca chroni podstawowe wartości społeczne w ten sposób, że odstrasza od ich (...)

⁴² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze i niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 2988, s. 125.

⁴³ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2014, s. 39. Por. w starszej literaturze A. Marek [w:] *Prawo karne, Zagadnienia teorii i praktyki*, red. A. Marek, Warszawa 1986, s. 12. Dla pełniejszej prezentacji typologii funkcji prawa karnego proponowanych przez różnych autorów zob. A. Marek [w:] *System Prawa Karnego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, red. A. Marek, Warszawa 2010, s. 10 i 11.

⁴⁴ W kontekście czynnego żalu zwracał na to uwagę J. Raglewski, *Czynny żal w części ogólnej KK (wybrane zagadnienia)*, „Jurysta” 2000, nr 1, s. 15.

⁴⁵ Por. A. Marek [w:] *System...*, s. 13.

[naruszania – przyp. aut.] poprzez: najpierw – ustanowienie określonych kar (zagrożeń sankcjami karnymi) za dane typy czynów, a następnie – stosowanie kar przez odpowiednie organy państwa⁴⁶. Współcześnie nieraz odchodzi się od pojęcia „odstraszania”, a obok niego eksponuje się oddziaływanie kary polegające na „wzmacnianiu poczucia obowiązywania norm prawnych oraz wartości społecznych”⁴⁷. Ta zmiana rozłożenia akcentów jest próbą uzupełnienia prewencji „negatywnej” o „pozytywną”, która wyrażać ma się raczej w kształtowaniu świadomości prawnej i odpowiednich postaw legalistycznych, a nie w operowaniu strachem przed karą jako mechanizmem prewencyjnym⁴⁸. Tę ideę poddano ostrożnej krytyce z pozycji immanentnego związku kary z elementem odstraszania, twierdząc, że „niezależnie od tego, jak głęboko usiłowalibyśmy nasycić (...) projekt kodeksu karnego treścią tzw. prewencji pozytywnej – czynnik odstraszania i tak zasygnalizuje zawsze swoją obecność”⁴⁹. Niewątpliwie jednak nakreślone dwa modele prewencji (negatywnej i pozytywnej) sprowadzają się do wymierzenia dolegliwości sprawcy przestępstwa, w celu z jednej strony – odstraszania jego i innych osób od powtórzenia jego czynu i podzielenia jego losu, zaś z drugiej – unaocznienia jemu i tym innym osobom faktu obowiązywania prawa i objęcia jego ochroną określonych dóbr społecznych, a w konsekwencji obu tych celów, do zapobieżenia naruszenia dóbr prawnych przez innych potencjalnych sprawców w przyszłości.

Karaniu, w jego współczesnym wydaniu, towarzyszy więc założenie, że sprawcy świadomi sankcji grożącej za wyrządzenie zła odstąpią od jego wyrządzenia, pozostawiając tym samym dobro prawne w stanie nie-naruszonym. W odniesieniu do przestępstw nieumyślnych ochrona ta – przynajmniej teoretycznie – następuje poprzez motywację potencjalnych

⁴⁶ M. Królikowski, R. Zawłocki, *Prawo karne*, Warszawa 2020, s. 63. Z pojęciem „zastraszenia” mamy również do czynienia w starszej literaturze – zob. np. J. Śliwowski, *Prawo karne*, Warszawa 1975, s. 6, gdzie mowa jest o zastraszeniu w kontekście prewencji szczególnej.

⁴⁷ W. Wróbel [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 53–116*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, s. 54. W amerykańskiej literaturze mówi się o potwierdzeniu obowiązywania normy („validation of the norm”). Zob. G.P. Fletcher, *The Grammar of Criminal Law*, t. 1, Oxford 2007, s. 56–57.

⁴⁸ Zob. M. Tyszka, *Nowe ramy sędziowskiego wymiaru kary w świetle nowelizacji Kodeksu karnego z dnia 7 lipca 2022 roku (uwagi krytyczne)*, CzPKiNP 2023, nr 1, s. 144–145.

⁴⁹ T. Kaczmarek, *O pozytywnej prewencji ogólnej w ujęciu projektu kodeksu karnego z 1994 r.*, „Palestra” 1995, nr 3–4, s. 66.

sprawców do niepowodowania nieakceptowalnego zagrożenia dla dobra⁵⁰. Upraszczając, skłania się ich do zachowania wymaganej ostrożności, gdyż to jej niezachowanie, stanowiące realizację znamion typu jest istotą bezprawia przestępstwa nieumyślnego. Innymi słowy, grozimy ukarać tego, kto zachowa się nieostrożnie, a ta nieostrożność skutkować będzie wypełnieniem znamion typu czynu zabronionego, toteż potencjalny sprawca w obawie przed sankcją będzie zachowywał się ostrożnie. Tak oto prewencja, która już w swoim źródłosłowie (łac. *praevenire*, czyli „zapobiegać” a dosłownie „przed” + „wychodzić”) zawiera element zapobiegawczy, a więc uprzedni względem naruszenia, realizuje się poprzez reakcję karną z istoty następczą względem swojego przedmiotu.

Taka realizacja funkcji ochronnej w swoim centrum ma sprawcę. Niewątpliwie, gdyby nie sprawca, do przestępstwa by nie doszło; przestępstwo jest bowiem zawsze czynem człowieka. Pojawia się pytanie o adekwatność tego paradygmatu zapobiegania naruszeń dóbr prawnych, zorientowanego na konkretnego człowieka będącego sprawcą określonego zła, w sytuacji wartości społecznych, których skuteczna ochrona jest przedsięwzięciem wysoce skomplikowanym.

W literaturze z zakresu nauk o bezpieczeństwie opisuje się dwa modele postrzegania i radzenia sobie z wypadkami. Pierwszy z nich nazwano teorią zgniłych jabłek (ang. *bad apple theory*)⁵¹. Według niej błąd ludzki, a więc nieumyślne naruszenie regul ostrożności, mające nieraz tragiczne skutki, jest partykularnym i losowym, nierzetelnym zachowaniem konkretnego sprawcy. To człowiek jest w tym ujęciu sprawcą zła, zaś system, w jakim funkcjonuje, jest z zasady bezpieczny i nie przyczynia się do popełnienia przez niego naruszeń. Zwolennicy tej teorii będą utrzymywać, że błąd ludzki leży u źródła zdecydowanej większości wypadków⁵². Błędy są niemiłą niespodzianką, ale nie należą w swojej istocie

⁵⁰ Zob. J. Giezek, *Naruszenie obowiązku ostrożności jako przesłanka urzeczywistnienia znamion przestępstwa nieumyślnego*, PiP 1992, nr 1, s. 74.

⁵¹ S. Dekker, *The field guide to understanding 'human error'*, Farnham 2014, s. 1 i n. Zob. również w polskiej literaturze E. Liszka, *Just culture – nowe zasady w systemie zarządzania bezpieczeństwem w portach lotniczych*, IN 2019, nr 1, s. 86.

⁵² S. Dekker, *The field...*, s. 1. Na temat tendencji do przeszacowywania odłamku wypadków spowodowanych błędem ludzkim zob. E. Klich, *Bezpieczeństwo lotów*, Radom 2011, s. 73. Zakwalifikowanie

do prawidłowo funkcjonującego systemu. Wprowadzane są tam wyłącznie przez niekompetencje, nieostrożność i zawodność jego uczestników. W tym paradygmacie właściwą reakcją na wypadek jest sankcja nakierowana na sprawcę naruszenia, które legło u jego podstaw.

Niewątpliwie bardziej wyrafinowanym modelem jest systemowe ujęcie błędu ludzkiego (ang. *new view of human error*), którego bodaj najważniejszym orędownikiem we współczesnej literaturze międzynarodowej z zakresu nauk o bezpieczeństwie jest S. Dekker⁵³. Według niego błędy ludzkie są symptomem problemów leżących wewnątrz systemu⁵⁴. Naruszenie reguł ostrożności jest co prawda czynem człowieka, ale ma głębszą przyczynę. Sprawca nie ma na celu doprowadzenia do wypadku – sądzi, że wszystko robi dobrze, podczas gdy wiele robi źle. Nowe spojrzenie na błąd ludzki uwzględnia ten fakt i orientuje się na ustalenie przyczyn naruszenia bezpieczeństwa. Innymi słowy, nie ma znaczenia, kto popełnił błąd, jedynie, dlaczego i gdzie został popełniony⁵⁵.

Katastrofa lotnicza jest zdarzeniem o złożonej etiologii. Powoduje ją ciąg okoliczności, z których żadna samodzielnie nie doprowadzi do wypadku, lecz które kumulatywnie spowodują przełamanie wszystkich zabezpieczeń⁵⁶. Przyjęcie tego modelu skutkuje rozłożeniem się odpowiedzialności za bezpieczeństwo lotów nie na załogę (będącą często jedynie ostatnim ogniwem łańcucha nawarstwiających się niedociągnięć), ale na całe zespoły osób związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem⁵⁷.

Przyjęcie tych wszystkich założeń przy określaniu prawnych podstaw odpowiedzialności karnej za czyny przeciwko bezpieczeństwu

określonego zdarzenia jako błąd ludzki jest przy tym kwestią konwencji, bowiem lotnictwo jako takie jest aktywnością nieistniejącą bez człowieka, a zatem każdy wypadek ostatecznie dąłoby się do tego sprowadzić. Por. S. Dekker, *The criminalization of human error in aviation and healthcare: A review*, Saf. Sci. 2011, nr 2, s. 122.

⁵³ Zob. w szczególności S. Dekker, *Just culture. Kultura sprawiedliwego traktowania*, tłum. M. Adamczyk-Grabowska, M. Grabowski, Warszawa 2018, *passim*.

⁵⁴ Zob. również E. Liszka, *Just culture...*, s. 86.

⁵⁵ E. Liszka, *Just culture...*, s. 86.

⁵⁶ J. Pinet, J.H. Henders i in., *The Dollars and Sense of Risk Management and Airline Safety*, FS. Dig. 1994, nr 12, s. 3 i 4.

⁵⁷ E. Klich, *Bezpieczeństwo...*, s. 71 i 73.

w komunikacji powietrznej⁵⁸ rzuca nowe światło na sens klauzuli z art. 212a PrLot. Ponieważ procedury bezpieczeństwa w lotnictwie nigdy nie nabiorą charakteru optymalnego, a intensywny rozwój lotnictwa generuje nowe przyczyny wypadków, konieczność dostosowywania odpowiednich procedur profilaktycznych jest stała⁵⁹. Ulepszenie procedur bezpieczeństwa nie nastąpi bez informacji o fakcie i okolicznościach naruszenia dobra, zaś wyłączenie odpowiedzialności karnej za nieumyślnie popełnione przestępstwa i wykroczenia może zachęcić sprawców do ich wyjawiania. Innymi słowy, celem tej regulacji jest poprawa bezpieczeństwa lotniczego, poprzez zachęcenie sprawców do denuncjacji własnych błędów, co pozwala na lepszą znajomość zaistniałych zdarzeń i ułatwia analizy możliwych działań korygujących, niedopuszczających do występowania analogicznych zdarzeń w przyszłości⁶⁰. Z perspektywy karnistycznej można powiedzieć, że mamy do czynienia z wyłączeniem normy sankcjonującej w celu optymalizacji normy sankcjonowanej.

Analizowany przepis jest wyrazem pewnego uwspólnotowienia odpowiedzialności za bezpieczeństwo ruchu lotniczego. Komunikuje, że błąd nie jest czymś nietypowym i że zapobieżenie błędom w przyszłości możliwe jest tylko poprzez analizy poprzednich. To, że państwo wycofuje się z ukarania sprawcy naruszającego reguły ostrożności w lotnictwie, może być również postrzegane jako wyraz uznania swojej części winy za system, w którym do błędu doszło. Odpowiedzialność za wypadki często leży bowiem w systemie, na który składają się między innymi program szkolenia załóg, administracyjnoprawne regulacje dotyczące eksploatacji statków powietrznych i lotnisk, a także chociażby obowiązujące przepisy o dopuszczalnym czasie pracy.

⁵⁸ Niezależnie czy za przedmiot ochrony przyjmiemy bezpieczeństwo w ruchu lotniczym (tak: D. Szeleszczuk [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2023, art. 174, s. 484), czy ograniczymy go do życia i mienia (tak: G. Bogdan [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–211a*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, s. 483) jest jasne, że chodzi tu o zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwu poprzez uniknięcie wypadków lotniczych.

⁵⁹ E. Klich, *Bezpieczeństwo...*, s. 71.

⁶⁰ Zob. M. Polkowska, *Regulacje...*, s. 39 i przytoczone tam uzasadnienia aktów prawa unijnego.

Oczywiście klauzula wyłączenia karalności ma ze swojej istoty zastosowanie do osoby, która naruszyła reguły postępowania z dobrem, które w przypadku ruchu lotniczego mają często charakter bardzo sformalizowany. Można by więc argumentować, że przyznanie sprawcy takiemu dobrodziejstwa niekaralności jest zbyt pobłażliwe oraz że o konieczności zmiany procedur świadczy wystąpienie wypadku mimo ich zachowania, a nie przypadki ich naruszenia. Co więcej, można by powiedzieć, że gdyby sprawca zachował reguły ostrożności, a jego zachowanie doprowadziłoby do katastrofy (lub nawet bezpośredniego niebezpieczeństwa katastrofy stanowiącego skutek typu z art. 174 § 2 k.k.⁶¹), i tak wolny byłby od odpowiedzialności za ten skutek wobec niemożności jego obiektywnego przypisania.

Ta argumentacja jest modelowym przykładem rozumowania według teorii zgniłych jabłek. Bije z niej założenie o bezpieczeństwie systemu, które naruszane jest przez zachowania niezgodne z przyjętymi regułami postępowania. System jest jednak prawdziwie bezpieczny dopiero wtedy, gdy reguły zabezpieczają się wzajemnie. Naruszenie reguł przez sprawcę świadczy nie tylko o nim samym, lecz także o jakości samych reguł – nie tylko tych, które zostały złamane, ale również tych, które miały temu zapobiec. Jeśli wobec naruszenia reguł bezpieczeństwa przez sprawcę powiemy „tym gorzej dla sprawcy”, tak naprawdę mówimy „tym gorzej dla bezpieczeństwa”.

Pozostaje wreszcie pytanie o zaskakujące – mogłoby się wydawać – pobłażliwe⁶², potraktowanie sprawcy czynu nieumyślnego niezgłaszającego zdarzenia, ale będącego wymienionym w zgłoszeniu innej osoby. Objęcie go wyłączeniem karalności należy jednak ocenić aprobująco. Jest tak przede wszystkim ze względu na specyficzny tryb dokonywania zgłoszeń na gruncie PrLot. Zgodnie z art. 135a ust. 2 pkt 1 PrLot obowiązany do dokonania zgłoszenia jest dowódca statku powietrznego. Może się jednak zdarzyć, że to inny członek załogi, wykonując swoje obowiązki, popełniłby nieumyślny czyn zabroniony. W takim przypadku, zgłoszenie dokonane przez dowódcę statku powietrznego objęłoby i jego.

⁶¹ G. Bogdan [w:] *Kodeks...*, s. 484.

⁶² Por. M. Jaworski, J. Raglewski, *Polityka...*, s. 10, gdzie autorzy nazywają to rozwiązanie absurdalnym.

Rozwiązanie to zdaje się mieć jeszcze jedną funkcję. Być może chodzi o uwiarygodnienie organów wyznaczonych do badania wypadków lotniczych w oczach sprawcy i zachęcenie tych ostatnich do współpracy ze śledczymi⁶³. Unormowanie przeciwne skutkowałoby tym, że sprawca nieumyślnego czynu zabronionego, który nie dokonał zgłoszenia, działałby w celu ukrycia swojego naruszenia. Oczywiście poniósłby on karę, jednak za cenę tego, że organy dążące do poprawy procedur z pewnością nie uzyskałyby od niego jakichkolwiek informacji. Potencjalnie mogłoby to uniemożliwić powstrzymanie podobnych naruszeń w przyszłości – być może ze znacznie tragiczniejszym skutkiem. Chodzi więc o utworzenie konsekwentnej i rzeczywistej gwarancji⁶⁴ dla wszystkich uczestników zdarzenia, którzy współpracując z organami badającymi wypadek (i nieorzekającymi co do odpowiedzialności) przyczyniliby się – chociażby potencjalnie – do zmiany procedur i polepszeniu standardów. W ocenie ustawodawcy, abstrakcyjna korzyść ze sprawcy naruszenia skorego do współpracy ze służbami lotniczymi znacznie przewyższa stratę, jaką jest odstąpienie od ukarania go za nieumyślny czyn zabroniony. Z tym rachunkiem – w świetle systemowego ujęcia błędu ludzkiego – należy się jednoznacznie zgodzić.

4. Postulat *de lege ferenda*

Mimo tej pozytywnej oceny opisywanego mechanizmu, należy zaznaczyć, że niefortunność redakcji art. 212a PrLot jest uderzająca. Posłużenie się w nim zarówno pojęciem „wykroczenia” jak i „przestępstwa” (a każdy z tych wyrazów pada w treści przepisu trzykrotnie) jest językowo nieuzasadnione. Jak już dostrzeżono, nieczytelny jest zabieg legislacyjny polegający na skumulowaniu przesłanki zawiadomienia organów ścigania w związku ze zgłoszeniem oraz przesłanki czasowej (zawiadomienia organów ścigania, zanim organy te dowiedziały się o tym przestępstwie lub wykroczeniu). Z punktu widzenia celu regulacji, poważne wątpliwości budzi również zasadność tych ograniczeń. Skoro bowiem jesteśmy jako społeczeństwo gotowi odstąpić od ukarania sprawców nieumyślnych

⁶³ Zgodnie z ogólną dyrektywą z art. 134 ust. 1 zd. drugie PrLot, komisje badające wypadki lotnicze nie orzekają co do winy ani odpowiedzialności.

⁶⁴ Por. J. Walulik, *Zasady just culture w badaniu wypadków i incydentów lotniczych*, KP 2011, nr 6, s. 101.

naruszeń w celu poprawy bezpieczeństwa, to dlaczego ograniczamy działanie tego mechanizmu do sytuacji, w których organy ścigania nie wiedzą o przestępstwie? Czy mniej nauczymy się od pilota, który wyjawia fakt i okoliczności nieumyślnego spowodowania niebezpieczeństwa katastrofy, gdy o samym fakcie tego niebezpieczeństwa wie już Policja? Na to pytanie należy rzecz jasna odpowiedzieć przecząco, tym bardziej, że organy ścigania nie mają na celu poprawy bezpieczeństwa procedur. Ewentualne czasowe ograniczenie premii denuncjacji nie powinno dotyczyć uprzedniej świadomości wystąpienia naruszenia a jego okoliczności, a co więcej nie powinno przyjmować się za punkt odniesienia wiedzę organów ścigania a zamiast tego – właściwej władzy lotniczej.

Mając powyższe na uwadze oraz przeprowadziwszy szczegółową analizę tego unormowania, uzasadnione wydaje się sformułowanie postulatu *de lege ferenda*. Przepis art. 212a PrLot mógłby brzmieć:

„§ 1. Nie podlega karze za nieumyślny czyn zabroniony określony w dziale XII ustawy oraz art. 173 § 2, art. 174 § 2 i art. 177 § 1 k.k. zgłaszający zdarzenie lotnicze w ramach obowiązkowego lub dobrowolnego systemu zgłaszania zdarzeń, o których mowa w art. 135a i art. 135c, lub osoba wymieniona w zgłoszeniu, jeśli zgłoszenie ujawniło nieznane Komisji lub Prezesowi Urzędu okoliczności zdarzenia lotniczego.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się, gdy sprawca popełnił przestępstwo w okolicznościach określonych w art. 178 § 1 k.k.”.

Postuluje się zatem rezygnację z przedmiotowego wyłączenia zastosowania tego przepisu do wykroczeń z art. 210 ust. 1 pkt 1–3a PrLot⁶⁵. Celowe jest natomiast objęcie projektowaną regulacją również innych nieumyślnych przestępstw związanych z ruchem powietrznym stypizowanych w kodeksie karnym. Z perspektywy celów tej regulacji niezrozumiale jest obecne ograniczenie wyłączenia karalności jedynie do czynów, o których organy ścigania wcześniej nie wiedziały oraz takich, o których dowiedziały się w związku ze zgłoszeniem. Celem regulacji jest zachęcenie uczestników zdarzeń do współpracy z właściwymi organami mającymi na

⁶⁵ Wątpliwości budzi również, czy wyłączenie przedmiotowe, które zawiera obecne brzmienie przepisu, ma niepusty zakres zastosowania. Wydaje się bowiem, że popełnienie wskazanych wykroczeń bez zamiaru jest niemożliwe ze względu na użyte do ich typizacji znamiona czasownikowe.

celu wyjaśnianie zdarzeń lotniczych. Co więcej, posiadanie przez organy ścigania określonej informacji o zdarzeniu jest z punktu widzenia celów regulacji o tyle irrelevantne, że to nie te organy a Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych i Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, do których kierowane są zgłoszenia, odpowiadają za poprawę bezpieczeństwa ruchu lotniczego. Z tego względu podstawą przywileju powinno być przekazanie informacji o okolicznościach niebezpiecznego zdarzenia, a nie o czynie przestępnym⁶⁶, z zastrzeżeniem, że zdarzenie to może nie-raz być bezpośrednim skutkiem czynu zabronionego.

Wyrażenie postulatu nowelizacji przepisu art. 212a PrLot i sformułowanie propozycji jego nowego brzmienia może być również okazją do rozwiązania problemu czynu nieumyślnego, acz popełnionego w okolicznościach, o których mowa w art. 178 § 1 k.k. Przepis ten stanowi podstawę obostrzenia kary⁶⁷ dla sprawcy, który popełnił przestępstwo z art. 173, art. 174 lub art. 177 k.k., znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia. Wydaje się, że przyznanie także tym sprawcom dobrodziejstwa wyłączenia karalności pod warunkiem dokonania zgłoszenia, jak to ma miejsce w obecnym stanie prawnym w zakresie czynu z art. 174 § 2 k.k., jest trudne do zaakceptowania. Wynika to chyba z tego, że niższa karygodność płynąca z nieumyślności takiego czynu „niwelowana” jest faktem jego popełnienia w warunkach z art. 178 § 1 k.k. (np. w stanie nietrzeźwości), a więc w warunkach bardzo poważnego i – co istotne – umyślnego naruszenia reguł postępowania z dobrem.

Mimo powyższego przedstawiona propozycja brzmienia art. 212a PrLot w istocie poszerza zakres zastosowania tego przepisu. Ponieważ jednak mamy do czynienia z klauzulą ograniczoną do przestępstw nieumyślnych, nie wydaje się, by ryzyka kryminogenności, na które zwracała uwagę O. Sitarz⁶⁸, mogły zostać uznane za nieuwzględnione. Proponowana redakcja przepisu wpisuje się skądinąd w inny zgłaszany przez tę autorkę postulat o wprowadzaniu instytucji czynnego żalu „w szerszym

⁶⁶ Odmienne M. Jaworski, J. Raglewski, *Polityka...*, s. 15.

⁶⁷ Postanowienie SN z dnia 28 czerwca 2006 r., II KK 285/05 (LEX nr 193050).

⁶⁸ O. Sitarz, *Karnoprawne...*, s. 299. Zob. również J. Raglewski, *Czynny żal...*, s. 15.

zakresie (możliwie najczęściej)”⁶⁹. Realizuje ona również rozpoznaną przez prawodawcę unijnego potrzebę urzeczywistniania zasady „*just culture*”.

5. Zamiast podsumowania, czyli o ekstrapolacji klauzuli bezkarności na inne złożone dobra prawne

Racjonalność badanego w niniejszej pracy rozwiązania normatywnego wynika przede wszystkim z kontekstu jego funkcjonowania oraz specyfiki chronionego dobra. Nie oznacza to jednak, że rozwiązanie to ma charakter uniwersalny. Trudno byłoby bowiem zaakceptować wprowadzenie analogicznej klauzuli bezkarności w odniesieniu do przestępstw popełnianych w ruchu drogowym, chociażby byłyby one nieumyślne. Skąd ta różnica? W grę zdają się wchodzić przede wszystkim czynniki pozaprawne. Lotnictwo to dziedzina wysoce złożona, a przyczyny wypadków rzadko dają się sprowadzić do jednego, powtarzalnego naruszenia reguł ostrożności. W lotnictwie do rzadkości należą wypadki podobne, tymczasem – dla porównania – w 2024 roku niemal 40% śmiertelnych wypadków drogowych spowodowanych było nadmierną prędkością⁷⁰. Możliwe, że lotnictwo cechuje się niższą społeczną tolerancją na ryzyko niż ruch drogowy, który – jako zjawisko powszechne – objęty jest mniejszą wrażliwością społeczeństwa. Wypadki drogowe, będące zwykle tragediami jednostek, nie budzą też zwykle tak silnego poruszenia społecznego jak katastrofy lotnicze.

Klauzula bezkarności, przewidziana w art. 212a PrLot, stanowi inwestycję w system bezpieczeństwa. Dla jej racjonalności konieczne jest zatem przyjęcie założenia o nieoptymalności reguł – niedoskonałości systemu. Jej zasadność jako środka skutecznej prewencji opiera się na trzech filarach. Po pierwsze, została ona zaprojektowana z myślą o ochronie złożonego dobra prawnego, a więc takiego, w odniesieniu do którego reguły ostrożności nie są intuicyjne. Po drugie, obejmuje wyłącznie przestępstwa

⁶⁹ O. Sitarz, *Karnoprawne...*, s. 302.

⁷⁰ E. Szymon, P. Rzepka, *Wypadki drogowe w Polsce w 2024 roku*, Komenda Główna Policji. Biuro Ruchu Drogowego, Warszawa 2025, s. 25.

nieumyślne, co eliminuje problem kryminogenności⁷¹. Po trzecie, denuncjacja nie jest dokonywana do organów odpowiedzialnych za ściganie przestępstw, a do innych mających na celu poprawę bezpieczeństwa.

Naturalnie nasuwa się pytanie: czy kumulatywne wystąpienie tych trzech przesłanek (złożoność dobra, nieumyślność czynu, niepenalny charakter denuncjacji) wystarcza do wysunięcia postulatu utworzenia analogicznej regulacji również na innych polach? Uwypuklić należy tu dwie kwestie. Z jednej strony mechanizm ten znakomicie wpisuje się w paradygmat ochrony dóbr prawnych przez prawo karne, lecz dotyczy to jedynie wybranych sytuacji ich ochrony. Dobro prawne może być skutecznie chronione za pomocą klauzuli podobnej do komentowanej wówczas, gdy reguły postępowania z nim związane mają charakter złożony. Można przyjąć, że im trudniej – w toku analizy przyczyn wypadku – ustalić, która konkretnie reguła została naruszona i doprowadziła do zdarzenia, z tym bardziej złożonym dobrem prawnym mamy do czynienia. Z tego względu nie byłoby zasadne objęcie wyłączeniem karalności sprawcy, który nieumyślnie zaprószył ogień w lesie. Choć chronione w takim przypadku dobro niewątpliwie ma wysoką wartość, to reguła, którą naruszono, jest prosta, powszechnie znana i często lekceważona.

Z drugiej strony, rozszerzenie stosowania tej instytucji prawnej mogłoby stanowić odpowiedź na sygnalizowany już w literaturze problem kryminalizacji przestępstw nieumyślnych. Jak wskazywał M. Byczyk: „W nauce prawa reprezentowany jest pogląd, że karalność przestępstw nieumyślnych jest rzeczą niewłaściwą, i winna zostać, jeśli już nie całkowicie zniesiona, to przynajmniej w pewnym zakresie ograniczona”⁷². Równocześnie Autor ten zwracał uwagę, że „stopniowo, ale konsekwentnie rozszerza się zakres penalizacji poprzez wprowadzanie nowych typów przestępstw nieumyślnych [oraz że – przyp. aut.] jako uzasadnienie takiej tendencji wielokrotnie wskazywano na postępujący rozwój techniki”⁷³.

⁷¹ Na słuszność ograniczenia tego rozwiązania do przestępstw nieumyślnych wskazywali M. Jaworski, J. Raglewski, *Polityka...*, s. 12.

⁷² M. Byczyk, *Dekryminalizacja przestępstwa (nieświadomie) nieumyślnego?*, SP 2014, nr 3, s. 119–120. Autor odnosił to spostrzeżenie w szczególności do nieświadomej nieumyślności. Por. G.P. Fletcher, *The Grammar...*, s. 57.

⁷³ M. Byczyk, *Dekryminalizacja...*, s. 119.

Jeśli więc rzeczywiście jest tak, że postępujące skomplikowanie otaczającej nas rzeczywistości skutkuje koniecznością rozszerzenia ochrony prawa karnego, to scharakteryzowana tą pracą klauzula niekaralności jawi się jako rozwiązanie wzorcowe. Nie tylko zdaje się ona lepiej oddawać ochronną funkcję prawa karnego, ale również ogranicza kryminalizację przestępstw nieumyślnych, nie oddając jednocześnie tego problemu wyłącznie pod rozwiązanie przez prawo prywatne⁷⁴. Prawo karne nie wycofuje się z ochrony skomplikowanych dóbr prawnych przed ich nieumyślnymi naruszeniami, ale ją uadekwatnia i otwiera się na perspektywę sprawców z nieostrożności.

Klauzula z art. 212a PrLot czyni aktorów ruchu lotniczego współodpowiedzialnych za jego bezpieczeństwo. Problem ochrony skomplikowanych dóbr prawnych, na który stanowi ona odpowiedź, nie jest jednak przedmiotowo ograniczony do lotnictwa, ale występuje również przykładowo w opiece zdrowotnej, transporcie morskim, budownictwie oraz przetwórstwie chemicznym⁷⁵. Ograniczając te podsumowujące rozważania do problemu błędów medycznych, w literaturze z zakresu nauk o bezpieczeństwie zgłaszano, że ograniczenie ich kryminalizacji może być *per saldo* korzystne dla pacjentów⁷⁶. Propozycję oferowania bezkarności sprawcom, którzy ujawnią swój czyn, przyczyniając się do neutralizacji podobnych w przyszłości, należy poprzeć. Przy błędach z zakresu medycyny uzasadniają ją te same względy, które przemawiają za nią przy bezpieczeństwie ruchu lotniczego, a więc przede wszystkim złożoność dobra prawnego i nieumyślność naruszenia. Być może zatem wprowadzenie podobnej regulacji do prawa medycznego powinno objąć jedynie pewien zakres błędów. Wyznaczając zakres przedmiotowy wyłączenia karalności, pamiętać trzeba jednak, jak istotne jest uwiarygodnienie się organu optymalizującego normy postępowania przed uczestnikami systemu. Zbyt daleko idące rozróżnianie sytuacji różnych zawodów medycznych albo różnych rodzajów błędów może skutkować niewystarczającym zaufaniem adresatów obietnicy przywileju niekaralności.

⁷⁴ Por. M. Bczyk, *Dekryminalizacja...*, s. 120.

⁷⁵ S. Dekker, *The criminalization...*, s. 122.

⁷⁶ Por. S. Dekker, *The criminalization...*, s. 124

Oczywiście wprowadzenie tych mechanizmów wymagałoby aktywności po stronie państwa w postaci chociażby powołania organów odpowiedzialnych za badanie przypadków błędów medycznych i wypracowywanie nowych zaleceń dotyczących bezpieczeństwa. Być może swoją rolę do odegrania ma tu samorząd zawodowy personelu białego. Istota problemu zdaje się jednak leżeć gdzie indziej. Aby klauzula podobna do tej z art. 212a PrLot mogła zaistnieć na jakimkolwiek polu, konieczne jest społeczne pogodzenie się z tym, że błędy są normalną częścią złożonych systemów. Konieczna jest akceptacja dla bezradności i własnej niemocy w obliczu wypadków. Tymczasem do tego, jak można sądzić, jeszcze daleka droga.

Streszczenie

Przedmiotem analizy jest klauzula bezkarności z art. 212a ustawy – Prawo lotnicze, która wyłącza karalność za nieumyślne czyny zabronione popełnione przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lotniczym pod warunkiem wyjawienia przez sprawcę lub inną osobę faktu wystąpienia zdarzenia zagrażającego bezpieczeństwu lotu. Mechanizm ten służy efektywnej prawnokarnej ochronie złożonego dobra prawnego, jakim jest bezpieczeństwo ruchu lotniczego, poprzez umożliwienie identyfikacji słabych ogniw systemu. Praca osadza instytucję klauzuli bezkarności w kontekście zaczerpniętych z literatury z zakresu nauk o bezpieczeństwie paradygmatów „*just culture*” oraz „*new view of human error*”. W pracy sformułowano postulat *de lege ferenda* oraz kryteria racjonalności tego rozwiązania, a więc warunki przeniesienia tego modelu na inne obszary, zwłaszcza publicznoprawnej odpowiedzialności za błędy medyczne.

Słowa kluczowe: prawo lotnicze, klauzula bezkarności, *just culture*, czynny żal, dobro prawne

The Clause of Impunity for Offences Against Aviation Safety as an Example of Criminal Law Protection of Complex Legal Goods

S u m m a r y

The paper addresses the immunity clause set out in Article 212a of the Polish Aviation Law Act, which excludes criminal liability for negligent offences committed against the safety of air traffic, provided that the perpetrator or another person discloses the occurrence of an event endangering flight safety. This mechanism enhances the criminal-law protection of the complex protected legal interest of aviation safety by enabling the identification of systemic weak points. The article situates the clause within safety-science paradigms of “just culture” and the “new view of human error.” It formulates a *de lege ferenda* proposal and criteria for assessing the rationality of this solution, that is, the conditions for transferring the model to other domains, in particular to public-law liability for medical errors.

Keywords: aviation law, immunity clause, just culture, active repentance, legal good

Jan Oleksiuk

Uniwersytet Warszawski

e-mail: j.oleksiuk5@student.uw.edu.pl



CYFROWE ZIELONE OBLIGACJE WYKORZYSTUJĄCE TECHNOLOGIĘ REJESTRÓW
ROZPROSZONYCH W OBSZARZE PRYWATNEJ I PUBLICZNEJ REGULACJI FINANSÓW
ZRÓWNOWAŻONYCH¹

1. Wprowadzenie

Celem niniejszej publikacji jest próba syntezy otoczenia regulacyjnego cyfrowych obligacji, finansów zrównoważonych oraz nowych zjawisk pojawiających się na styku technologii rejestrów rozproszonych i finansów zrównoważonych. Służy to przedstawieniu postulatów *de lege lata* oraz *de lege ferenda* w zakresie cyfrowych zielonych obligacji (*digital green bonds*) wykorzystujących technologię rejestrów rozproszonych. Praca zakłada uzupełnienie wykładni operatywnej, zwłaszcza językowej i funkcjonalnej, określonym kontekstem ekonomicznym i technologicznym. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku kontekst związany z wybranymi instytucjami prawnymi, które stosowane są w zrównoważonych transakcjach finansowania, służących realizacji celów środowiskowych, klimatycznych oraz społecznych. Systematyzacja wiedzy naukowej we wskazanych obszarach jest potrzebna, na co wskazuje obecność w obrocie przywoływanych w artykule zagadnień.

Na początek, konieczne jest zaproponowanie definicji cyfrowych zielonych obligacji, stanowiących nową kategorię dłużnych instrumentów finansowych, wykorzystywanych na światowych rynkach finansowych. Sposób, w jaki cyfrowe zielone obligacje wykorzystują nowe technologie, może doprowadzić do powstania nowych, związanych z raportowaniem

* Federacja Naukowa Uniwersytet Vizja w Warszawie, e-mail: wiktorgawlowicz@gmail.com. Poglądy wyrażone w publikacji są poglądami osobistymi autora i nie wyrażają oficjalnego stanowiska instytucji, w której jest zatrudniony.

¹ Autor złożył tekst 22 czerwca 2025 roku. Redakcja przyjęła tekst do publikacji 26 października 2025 roku.

tw. danych niefinansowych, zastosowań zielonych obligacji emitowanych dotychczas w oparciu m.in. o standard ICMA (*International Capital Market Association*). Rosnące zainteresowanie przedmiotową tematyką wynika również z polityki Unii Europejskiej, zmierzającej do obniżenia poziomu emisji gazów cieplarnianych, w myśl Green Deal² oraz pakietu Fit for 55³.

2. Charakter prawny cyfrowych obligacji (Digital Bonds)

Zgodnie z art. 4 Ustawy o obligacjach⁴ obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji, zwanego dalej „obligatariuszem” i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia (mającego charakter pieniężny lub niepieniężny⁵). Z ekonomicznego punktu widzenia, obligacje są źródłem finansowania działalności gospodarczej (instrumentem transferu kapitału od podmiotów dysponujących nadwyżką kapitału na rzecz podmiotów przejawiających zapotrzebowanie na kapitał). Z punktu widzenia emitenta proces emitowania obligacji to działalność z zakresu tzw. *corporate finance*, natomiast z punktu widzenia nabywców obligacji jest to działalność inwestycyjna⁶.

Obecnie brak jest w Polsce konsensusu rynkowego co do pojmowania terminu „Digital Bond”, który może być stosowany w odniesieniu do wszelkich dłużnych papierów wartościowych emitowanych w formie zdematerializowanej (tzn. elektronicznej) niezależnie od użycia wybranej technologii (np. blockchain lub inny DLT)⁷. Zauważyć w tym zakresie

² Europejski Zielony Ład za pośrednictwem europejskiego prawa o klimacie czyni wiążącym cel neutralności klimatycznej do 2050 r. (źródło: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl, 16.12.2025 r.).

³ Pakiet „Gotowi na 55” to pakiet aktów prawnych prawa Unii Europejskiej mających zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej do 2030 r. o co najmniej 55% (źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fit-for-55/>, 16.12.2025 r.).

⁴ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 708) – dalej: Ustawa o obligacjach.

⁵ S. Syp [w:] A. Stokłosa, S. Syp, *Ustawa o obligacjach, Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 1.

⁶ T. Sójka, *Rozdział 5 Obligacje* [w:] *System Prawa Handlowego Tom 4, Część II, Papiery wartościowe i instrumenty finansowe*, red. M. Stec, Warszawa 2016, Legalis.

⁷ ICMA, *What are DLT bonds?*, <https://www.icmagroup.org/market-practice-and-regulatory-policy/fintech-and-digitalisation/distributed-ledger-technology-dlt/faqs-on-dlt-and-blockchain-in-bond-markets/5-what-are-dlt-bonds/>, 7.9.2025 r.

należy, że zgodnie z art. 3 CSDR⁸ każdy emitent mający siedzibę w Unii, emitujący zbywalne papiery wartościowe, które są dopuszczone do obrotu lub są przedmiotem obrotu w przeznaczonym do jego dokonywania systemie, zapewnia rejestrację wspomnianych papierów wartościowych w formie zapisu księgowego w drodze immobilizacji lub przez emisję papierów wartościowych bezpośrednio w formie zdematerializowanej.

Zgodnie z art. 8 Ustawy o obligacjach obligacje nie mogą mieć formy dokumentowej, podlegającej zarejestrowaniu w depozycie papierów wartościowych prowadzonym zgodnie z przepisami ustawy o obrocie instrumentami finansowymi⁹ (ust. 1 i 2). Jak wskazano w uzasadnieniu nowelizacji z 9.11.2018 r. do Ustawy o obligacjach¹⁰, która wprowadziła obowiązek dematerializacji obligacji (zmodyfikowany następnie nowelizacją Ustawy o obligacjach z 16.10.2019 r.¹¹), celem zmian było wprowadzenie obligatoryjnej dematerializacji obligacji korporacyjnych. Dematerializacja ma być niezależna od tego, czy obligacje były przedmiotem oferty publicznej oraz czy są przeznaczone do obrotu w jakimkolwiek systemie, w którym dokonywany jest obrót. Podlegają one obowiązkowej rejestracji w depozycie papierów wartościowych prowadzonym przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych (KDPW), będącym w Polsce także Centralnym Depozytem Papierów Wartościowych (CDPW) w rozumieniu CSDR, na zasadach obowiązujących obecnie dla publicznych papierów wartościowych i obligacji skarbowych¹². Co istotne, tak rozumiana dematerializacja jest w założeniu scentralizowana (nie zakłada wykorzystania DLT).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 909/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie usprawnienia rozrachunku papierów wartościowych w Unii Europejskiej i w sprawie centralnych depozytów papierów wartościowych, zmieniające dyrektywy 98/26/WE i 2014/65/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 236/2012 (Dz.U. UE. L. z 2014 r. Nr 257, str. 1) – dalej: CSDR.

⁹ Ustawa z 29.7.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 646).

¹⁰ Uzasadnienie do ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku, druk sejmowy 2812 z 2018 r.

¹¹ Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 2217).

¹² S. Syp [w:] A. Stokłosa, S. Syp, *Ustawa o obligacjach...*, komentarz do art. 8.

Zgodnie z art. 3 pkt 1–2 rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów¹³ oraz art. 2 pkt 1–2 rozporządzenia w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru¹⁴, „technologia rozproszonego rejestru” lub „DLT” oznacza technologie umożliwiające funkcjonowanie i korzystanie z rozproszonych rejestrów. „Rozproszony rejestr” oznacza repozytorium informacji, w ramach którego prowadzony jest rejestr transakcji, który jest udostępniany w obrębie zbioru węzłów sieci DLT i synchronizowany między węzłami sieci DLT, rozumianymi zgodnie z art. 2 pkt 3 DLT Pilot jako urządzenie lub proces będący częścią sieci, który posiada kompletna lub częściową replikę zapisów wszystkich transakcji w rozproszonym rejestrze z wykorzystaniem mechanizmu konsensusu, rozumianego zgodnie z art. 2 pkt 4 DLT Pilot jako zasady i procedury, na podstawie których między węzłami sieci DLT osiągane jest porozumienie co do zatwierdzenia transakcji. Jednocześnie, zgodnie z art. 3 pkt 5 MiCA „kryptoaktywo” oznacza cyfrowe odzwierciedlenie wartości lub prawa, które da się przenosić i przechowywać w formie elektronicznej z wykorzystaniem technologii rozproszonego rejestru lub podobnej technologii, natomiast zgodnie z art. 2 pkt 11 DLT Pilot „instrument finansowy obsługiwany przez DLT” oznacza instrument finansowy, który jest emitowany, rejestrowany, przekazywany i przechowywany z wykorzystaniem technologii rozproszonego rejestru.

Jak zauważył Dariusz Szostek, według autorów raportu pt. *„Distributed ledger technology: beyond block chain”* z 2015 r.¹⁵, w którym po raz pierwszy wprowadzono pojęcie technologii rozproszonych rejestrów, „DLT są rodzajem bazy danych, która jest rozproszona na wiele miejsc, państw lub instytucji, i zazwyczaj jest publiczna”. Rejestr bywa najczęściej

¹³ ¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz.U. UE. L. z 2023 r. Nr 150, str. 40) – dalej: MiCA.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/858 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru, a także zmiany rozporządzeń (UE) nr 600/2014 i (UE) nr 909/2014 oraz dyrektywy 2014/65/UE (Dz.U. UE. L. z 2022 r. Nr 151, str. 1) – dalej: DLT Pilot.

¹⁵ <https://www.gov.uk/government/news/distributed-ledger-technology-beyond-block-chain>, 16.12.2025 r.

prorowadzony w zapisie ciągłym, zamiast grupowania w bloki, a nowe dane mogą być wprowadzane tylko wówczas, gdy uczestnicy operacji uzyskują większościową zgodę. W scentralizowanym systemie jest jeden podmiot decydujący o wpisie, któremu należy ufać. Jak wskazał cytowany autor, przykładem akceptacji uczestników może być system logistyczny, np. producent, dostawca lub kilku dostawców, odbiorca pośredniczący, ostateczny odbiorca itd. W ramach dostarczania towaru odnotowywane są poszczególne etapy, np. towar dotarł do odbiorcy pośredniczącego, który wysła informację w ramach DLT do wszystkich uczestników (producent, dostawca lub odbiorca ostateczny), którzy weryfikują daną rzecz i informację o niej (np. gdzie była wysłana, czy to ta przyporządkowana do informacji rzecz itd.) i jeżeli informacje pasują w odniesieniu do procesów, jakie miały być dokonane w stosunku do tej rzeczy (w świecie realnym weryfikujemy czy pasują dokumenty), następuje akceptacja danego procesu, aż dojdzie do osiągnięcia zgody. Całość odbywa się błyskawicznie (praktycznie w tym samym czasie) i dokonywana jest automatycznie przez urządzenia połączone węzłami¹⁶. Rejestry rozproszone wymagają dozy zaufania do gwarantów i operatorów rejestru¹⁷.

Proces, w jakim instrument finansowy (np. obligacja) staje się instrumentem finansowym obsługiwany przez DLT (np. cyfrową obligacją), nazywany jest potocznie tokenizacją. Jak wskazano w prezentacji stworzonej wspólnie przez ICMA i BNP Paribas¹⁸, tokenizacja w tym przypadku to proces konwersji praw stojących za aktywem do formy cyfrowego tokenu na blockchainie, łączącego w sobie elementy smart kontraktu (*smart contract*)¹⁹, będącego programem komputerowym przeznaczonym do cyfrowych umów, ich automatycznej weryfikacji, egzekwowania, negocjacji lub dokumentowania prawnie istotnych zdarzeń zgodnie z warunkami tychże umów oraz instrumentu finansowego.

¹⁶ D. Szostek, *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018, s. 30.

¹⁷ Tamże, s. 30–31.

¹⁸ BNP Paribas, ICMA, *Understanding blockchain*, <https://www.icmagroup.org/assets/documents/tokenization.pdf>, 7.9.2025 r.

¹⁹ K. Piech, *Leksykon pojęć na temat technologii blockchain i kryptowalut*, Warszawa 2016, s. 13.

International Capital Market Association (ICMA), zajmująca się tworzeniem i promowaniem dobrych praktyk na europejskich rynkach papierów wartościowych, zaproponowało dla nazwania cyfrowej obligacji wykorzystującej technologię rejestrów rozproszonych pojęcie „DLT Bond”. W ich ocenie jest to „instrument, którego własność jest rejestrowana przy użyciu technologii DLT”²⁰. Jednocześnie, ICMA wyróżnia dwa modele, w ramach których możliwe jest wyjaśnienie natury DLT Bond:

- a) Obligacje pierwotnie (natywnie) emitowane z wykorzystaniem technologii DLT lub blockchain. Takie papiery wartościowe są przechowywane i sprzedawane za pośrednictwem środowiska DLT lub blockchain, tj. poza tradycyjną infrastrukturą rynkową. Tworzenie i istnienie takich obligacji jest zależne od danej transakcji. Ten rodzaj instrumentu może również być nazywany „natywnym aktywem cyfrowym” (*native digital asset*), „tokenem papieru wartościowego” (*security token*) lub „tokenem obligacji” (*bond token*), w zależności od nomenklatury przyjętej w ramach transakcji.
- b) Tradycyjne obligacje, które są zarejestrowane przez centralny depozyt papierów wartościowych lub powiernika (*custodian*), z użyciem technologii blockchain lub DLT, co wiąże się też z późniejszym prezentowaniem obligacji w formie tokenu. Prawna kwalifikacja takiego tokenu, jest uzależniona od konkretnej jurysdykcji oraz procesu, w ramach którego dochodzi do rejestracji papierów wartościowych. Ten rodzaj instrumentu może być nazywany „nienatywnym tokenem papieru wartościowego” (*non-native security token*) lub „tokenizowaną obligacją” (*tokenised bond*).

Do ustawy z 29.7.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, możliwość zapisywania instrumentów finansowych za pomocą technologii rozproszonego rejestru wprowadzono w art. 2 ust. 1a na podstawie art. 9 ustawy z 14.4.2019 r. o zmianie szeregu ustaw (z obszaru rynku finansowego)²¹. Zgodnie z art. 2 ust. 1a ustawy z 29.7.2005 r.

²⁰ ICMA, *What are DLT Bonds?*, <https://www.icmagroup.org/fintech-and-digitalisation/distributed-ledger-technology-dlt/5-what-are-dlt-bonds-2/>, 7.9.2025 r.

²¹ Ustawa z 14.4.2019 r. o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawy o obligacjach, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym,

o obrocie instrumentami finansowymi instrumenty finansowe mogą być zapisywane za pomocą technologii rozproszonego rejestru, wykorzystywanej przez operatora infrastruktury rynkowej opartej na DLT w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia 2022/858, na zasadach wynikających z przepisów tego rozporządzenia. Należy jednak powiedzieć, że przepis pozostaje martwy, szczególnie mając na względzie odesłanie do wykorzystywanej przez operatora infrastruktury rynkowej opartej na DLT w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia DLT Pilot, która na ten moment jeszcze w Polsce nie powstała. Zgodnie z komunikatem na stronie internetowej KDPW, z początkiem 2022 r. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych uruchomił projekt badawczy, którego celem było przeprowadzenie studium wykonalności w odniesieniu do udziału KDPW oraz uczestników rynku krajowego w programie pilotażowym dla infrastruktury DLT w ramach rozporządzenia DLT Pilot. W wyniku przeprowadzonego studium wykonalności podjęto decyzję o nieprzystępowaniu do inicjatywy²².

Jak zauważyła działająca przy Ministerstwie Cyfryzacji grupa robocza ds. rejestrów rozproszonych i blockchain, na przeszkodzie tokenizacji pierwotnej (natywnej) w Polsce stoi scentralizowany model obligatoryjnej dematerializacji obligacji, w którym kluczową rolę odgrywa centralny depozyt papierów wartościowych. W praktyce pierwotna tokenizacja obligacji możliwa jest tylko w scenariuszu, w którym centralny depozyt wdroży odpowiedni system informatyczny oparty na rejestrze rozproszonym. Nie oznacza to, że dematerializacja, rozumiana jako odejście od „papierowej” formy papieru wartościowego na rzecz zapisów cyfrowych, stoi w sprzeczności z ideą tokenizacji pierwotnej. W najszerszym możliwym ujęciu tokenizacja jest bowiem po prostu rodzajem dematerializacji przy użyciu specyficznego „nośnika” papieru wartościowego, jakim jest token funkcjonujący w rozproszonym rejestrze²³.

systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 825).

²² KDPW, *Blockchain projekty badawcze*, <https://www.kdpw.pl/pl/dlt-blockchain.html>, 7.9.2025 r.

²³ J. Czarnecki [i in.], *Token jako obligacja*, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/grupa-robocza-ds-rejestrow-rozproszonych-i-blockchain---podsumowanie-2020>, 7.9.2025 r.

W celu wyodrębnienia pojęcia cyfrowej zielonej obligacji, koncentrując się na elemencie cyfrowym, powyższe rozważania co do prawa polskiego, warto uzupełnić także o rozpoznawane w doktrynie pojęcie *decentralized finance* (DeFi). DeFi to ekosystem zdecentralizowanych aplikacji (dApps), które świadczą usługi finansowe oparte na sieciach, które dzięki walidacji między użytkownikami nie potrzebują centralnego pośrednika. DeFi jest zazwyczaj opisywane jako otwarta i wysoce interoperacyjna grupa protokołów opartych na technologii publicznych rejestrów rozproszonych, która pozwala na bardziej przejrzyste i otwarte replikowanie istniejących usług finansowych²⁴. W ramach DeFi można wykorzystywać tzw. *stablecoins*²⁵, będące aktywami kryptograficznymi, które zazwyczaj są przedmiotem transakcji w rozproszonym rejestrze i wykorzystują techniki weryfikacji kryptograficznej w celu osiągnięcia stabilnej wartości w stosunku do walut fiducjarnych, czemu służą określone algorytmy lub referowanie do określonych aktywów, za które pod warunkiem spełnienia określonych założeń mogą być także uznane pewnego rodzaju cyfrowe obligacje. Jak w polskiej literaturze zauważył M. Troć, DeFi uznaje się także za część jeszcze szerszego zjawiska, jakim jest Web3, które charakteryzuje się zdecentralizowaniem rozumianym jako zapewnienie kontroli nad treściami w Internecie za pomocą tokenów i technologii blockchain oraz natywnymi płatnościami rozumianymi jako użycie kryptoaktywów do wirtualnego transferu środków. Z punktu widzenia użytkowników technologia blockchain w ramach Web3 jest wykorzystywana w ramach wcześniej wspomnianych dApps, które działają jako swoisty interfejs pozwalający na wykonywanie określonych czynności z użyciem blockchain, nawet jeśli użytkownik nie posiada zaawansowanej wiedzy technicznej²⁶. Kluczowe więc wydaje się w tym kontekście postrzeganie dApps jako elementu nowych generacji Internetu.

²⁴ G. Maia and J. Vieira dos Santos, *The DLT Pilot Regime and DeFi* [w:] *Blockchain and the Law Dogmatics and Dynamics*, red. F. Pereira Coutinho, M. Lucas Pires, B. Correia Barradas, Leiden 2024, s. 97.

²⁵ Tamże, s. 99.

²⁶ M. Troć, *Blockchain i kryptoaktywa a web3: metaversum, DAO i Dapps* [w:] *Metaświat*, red. R. Bieda, Z. Okoń, Warszawa 2022, s. 55–58.

Jak proponują Guilherme Maia oraz João Vieira dos Santos, przechowywanie aktywów jako jedna z podstawowych usług finansowych w ramach tradycyjnych finansów oprócz gwarancji prawnych i regulacyjnych bazuje na reputacji podmiotu przechowującego. Uczestnicy rynku finansowego korzystają z usług podmiotów przechowujących aktywa w celu mitygacji ryzyka ich utraty. Aplikacje funkcjonujące w ramach DeFi dążą zaś do zastąpienia pośredników finansowych (w tym podmiotów przechowujących) poprzez wykorzystanie protokołów mających zapewnić, że tylko uprawniony podmiot będzie miał dostęp do cyfrowych aktywów zdeponowanych w smart kontrakcie funkcjonującym w ramach danego dApp²⁷. Jest to szczególnie istotne w przypadku papierów wartościowych oferowanych na rynku OTC (*over the counter*), tzn. bez udziału centralnego podmiotu odpowiedzialnego za zawieranie transakcji, gdzie uczestnicy obrotu zwyczajowo ze względu na brak centralnego pośrednika ponoszą podwyższone ryzyko strony (ryzyko niewywiązania się ze zobowiązania lub wyrządzenia szkody). Ryzyko to może być powiązane między innymi właśnie z możliwością utraty aktywa będącego przedmiotem transakcji lub czasem jej trwania²⁸. W tym zakresie wskazuje się, że wykorzystanie dApps może hipotetycznie doprowadzić do skrócenia czasu transakcji oraz obniżenia ryzyka strony poprzez zautomatyzowanie i kryptograficzne zabezpieczenie procesu przenoszenia aktywów oraz zapłaty ceny (*de facto* przenoszenia tokenów reprezentujących aktywa oraz tokenów reprezentujących pieniądze)²⁹.

Należy mieć jednak na względzie, że kryptoaktywa wykorzystywane w celach inwestycyjnych mogą być uznane za instrumenty finansowe³⁰, w tym za obligacje, z czym wiążą się obowiązki przewidziane dla obligacji. Może to oznaczać powstanie obowiązków powiązanych na przykład z prospektem, a dla podmiotów zaangażowanych w emisję lub obrót takimi kryptoaktywami także z obowiązkami przewidzianymi w MiFID

²⁷ Tamże, s. 103.

²⁸ P. de Filippi, A. Wright, *Blockchain and the law. The Rule of code*, Londyn 2018, s. 91 i n.

²⁹ Tamże, s. 93 i n.

³⁰ N. Vandezande, *Crypto-assets: The European Legal Framework*, Cambridge 2023, s. 293 i n.

II³¹ dla firm inwestycyjnych. Zgodnie ze stanowiskiem UKNF z 10 grudnia 2020 r., jeśli tokeny mają cechy imitujące dany papier wartościowy, pośrednictwo w zakresie inwestowania w takie tokeny może wiązać się z ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie obowiązków przewidzianych dla papierów wartościowych³².

3. Regulacja finansów zrównoważonych

W ramach regulacji finansów zrównoważonych, za szczególnie istotną z punktu widzenia ich rozwoju, należy uznać SFDR³³, ze względu na wprowadzony w ramach załącznika I regulacyjnych standardów technicznych (RTS) do SFDR³⁴ wzór oświadczenia dotyczącego głównych niekorzystnych skutków dla czynników zrównoważonego rozwoju. Wspomniane oświadczenie przewiduje bowiem wzory ujawnień w zakresie raportowania negatywnego wpływu na czynniki zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem kwantyfikowalnych wskaźników głównych niekorzystnych skutków decyzji inwestycyjnych dla czynników zrównoważonego rozwoju (*Principal Adverse Impacts*). Oznacza to, że przewidziane zostały tam wskaźniki mające zastosowanie do inwestycji w tzw. spółki, w które dokonano inwestycji, obejmujące m.in.: emisje gazów cieplarnianych, ślad

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, str. 349) – dalej: MiFID II.

³² UKNF, *Stanowisko w sprawie wydawania i obrotu kryptoaktywami* z 10 grudnia 2020 r. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_ws_wydawania_i_obrotu_kryptoaktywami_71794.pdf, 7.9.2025 r.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (Dz.U. UE. L. z 2019 r. Nr 317, str. 1) – dalej: SFDR.

³⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/1288 z 6.4.2022 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 w zakresie regulacyjnych standardów technicznych określających szczegóły dotyczące treści i sposobu prezentacji informacji w odniesieniu do zasady „nie czynić poważnych szkód”, określających treść, metody i sposób prezentacji informacji w odniesieniu do wskaźników zrównoważonego rozwoju i niekorzystnych skutków dla zrównoważonego rozwoju, a także określających treść i sposób prezentacji informacji w odniesieniu do promowania aspektów środowiskowych lub społecznych i celów dotyczących zrównoważonych inwestycji w dokumentach udostępnianych przed zawarciem umowy, na stronach internetowych i w sprawozdaniach okresowych (Dz.U. UE. L. z 2022 r. Nr 196, str. 1).

węglowy, intensywność emisji gazów cieplarnianych w przypadku spółek, w które dokonano inwestycji, udział zużytej i wyprodukowanej energii ze źródeł nieodnawialnych oraz intensywność zużycia energii przypadająca na dany sektor o znacznym oddziaływaniu na klimat. Załącznik dla każdego z przywołanych wskaźników przewiduje jednostki miary oraz definicje pojęć. Sposób, w jaki SFDR, a w szczególności przywołane wskaźniki, oddziałują na rynek, wpływa na zainteresowanie zdecentralizowanymi bazami danych (DLT). W szczególności zważywszy na ich wyższą lub niższą efektywność energetyczną (np. ilość zużywanej przez nie energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł nieodnawialnych). Wybrane podmioty takie jak m.in. fundusze inwestycyjne będące przedsiębiorstwami zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), przed dokonaniem inwestycji w dany podmiot, mogą rozważać jakie implikacje dla oferowanych przez nie produktów finansowych, będą miały późniejsze wartości określonych wskaźników raportowanych zgodnie z SFDR.

Podobne podejście przyświecało prawodawcy unijnemu w pracach nad RTS do art. 6 MiCA³⁵, przewidującym uwzględnianie w ramach dokumentu informacyjnego (*white paper*) kryptoaktywa informacji na temat głównych niekorzystnych skutków dla klimatu i innych niekorzystnych skutków środowiskowych mechanizmu konsensusu zastosowanego do emisji kryptoaktywa. Zgodnie z art. 6 ust. 12 MiCA ESMA we współpracy z EUNB opracowuje projekty regulacyjnych standardów technicznych dotyczących treści, metod i prezentacji informacji, o których mowa w ust. 1 akapit pierwszy lit. j), w odniesieniu do wskaźników zrównoważonego rozwoju dotyczących niekorzystnych skutków dla klimatu i innych niekorzystnych skutków związanych ze środowiskiem. W załączniku do tego RTS przewidziano wzór prezentowania takich informacji w dokumencie informacyjnym oraz na stronie internetowej dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów. Podobnie jak w przypadku ujawnień wynikających z SFDR, przewidziano ujawnienia wskaźników m.in. odnoszących

³⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2025/422 z dnia 17 grudnia 2024 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających treść, metody i prezentację informacji dotyczących wskaźników zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do niekorzystnych skutków dla klimatu i innych niekorzystnych skutków środowiskowych (Dz.U. UE. L. z 2025 r. poz. 422).

się do emisji gazów cieplarnianych oraz zużycia energii elektrycznej (zużycie energii, zużycie energii ze źródeł nieodnawialnych, średnie zużycie energii potrzebnej do walidacji jednej transakcji). Powoduje to, że sposób oceny mechanizmu konsensusu danej DLT (sposobu walidacji transakcji w DLT), a tym samym jego efektywności energetycznej, jest istotny także z punktu widzenia jego rynkowej przydatności.

W powyższym kontekście, zastosowania DLT są istotne, także biorąc pod uwagę cele zrównoważonego rozwoju ONZ (*SDGs*). Przykładowo Giulio Coppi, w oparciu m.in. o wnioski raportu BCBS (dotyczącego wykorzystania *blockchain* w *sustainability-linked bonds*)³⁶, koncentrując się na celach społecznych, zauważył, że wykorzystanie technologii DLT w połączeniu z innymi technologiami i danymi (w szczególności danymi geograficznymi) może być uzasadnione w odniesieniu do celu SDG 7 (czysta energia), SDG 11 (zrównoważone miasta i społeczności), SDG 12 (odpowiedzialna konsumpcja i produkcja), SDG 13 (działania w dziedzinie klimatu), SDG 14 (życie pod wodą) i SDG 15 (życie na lądzie). Zdaniem tego autora, raport prezentuje w tym kontekście korzyści wynikające z łączenia inteligentnych urządzeń (tzw. Internet rzeczy), dużych zbiorów danych (tzw. *big data*), sztucznej inteligencji i danych geograficznych w celu śledzenia wpływu inwestycji na określone cele zrównoważonego rozwoju i transferowania środków z wykorzystaniem smart kontraktów. Poza powyższym ten sam autor dokonał także analizy innych projektów przykładowo zakładających zapewnienie dostępu do płatności elektronicznych w rejonach świata dotkniętych wykluczeniem finansowym (jako przykład wskazano projekt Sikka organizacji World Vision International), umożliwienie monitorowania przepływu środków przeznaczanych na cele charytatywne (jako przykład wskazano włoski projekt Helperbit) i monitorowania łańcucha dostaw w celu potwierdzenia spełnienia określonych standardów zrównoważonego rozwoju (jako przykład wskazano projekt Provenance)³⁷.

³⁶ M. Haahr [i in.], *Raport HSBC i Sustainable Digital Finance Alliance pt. Blockchain gateway for sustainability linked bonds*, <https://www.greendigitalfinancealliance.org/initiatives/blockchain-gateway-for-sustainability-linked-bonds>, 7.9.2025.

³⁷ G. Coppi, *Introduction to Distributed Ledger Technologies for Social, Development And Humanitarian Impacts* [w:] *Blockchain, Law and Governance*, red. B. Cappiello, G. Carullo, Cham 2021, s. 236.

4. Wnioski

De lege lata mając na względzie, że na podmiotach emitujących i uczestniczących w obrocie kryptoaktywami, mającymi cechy obligacji, spoczywają obowiązki analogiczne do obowiązków powiązanych z obligacjami. Brak jest co do zasady zakazu wykorzystania rozwiązań opartych o dApps w obrocie papierami wartościowymi na rynku OTC, na przykład w ramach dodatkowych usług oferowanych przez firmy inwestycyjne zaangażowane w transakcje, jeśli są one w stanie zapewnić zgodność takich rozwiązań z prawem UE w tym w zakresie obowiązków zakładających tzw. podejście *risk based approach*³⁸. Zastrzegając kwestie wskazane m.in. w motywie 5 DLT Pilot, tzn. istnienie koniecznych do wypełnienia luk regulacyjnych wynikających ze specyfiki prawnej, technologicznej i operacyjnej związanej z korzystaniem z technologii rozproszonego rejestru i kryptoaktywów kwalifikujących się jako instrumenty finansowe (w szczególności konieczności dostosowania wymogów w zakresie przejrzystości, wiarygodności lub bezpieczeństwa, do nowych form ryzyka), jako przykład z rynku amerykańskiego wskazać można zakończony w marcu 2024 r. pilotaż Canton Network realizowany przez stratus Digital Asset Holdings, w ramach którego 22 dApps wdrożonych w działalności różnych instytucjonalnych uczestników rynku finansowego, umożliwiło tym podmiotom wzajemne dokonywanie natychmiastowych, automatycznych rozliczeń aktywów tradycyjnych³⁹. Na co jednak wskazała Heikki Marjosola, rozwój tego typu rozwiązań powinien łączyć się z realizacją celów powiązanych z harmonizacją prawa papierów wartościowych w ramach UE. W szczególności nie można zapominać o konieczności zapewnienia odpowiedniej ochrony inwestorów, integralności systemów przechowywania papierów

³⁸ Przykładowo, w odniesieniu do regulacji z obszaru AML/CFT przyjmuje się, że podejście oparte na ryzyku (*risk based approach*) oznacza obowiązki państw, właściwych organów i instytucji finansowych obejmujące identyfikowanie, ocenianie i rozumienie ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na które są one narażone oraz podejmowania odpowiednich środków ograniczających to ryzyko (źródło: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Risk-based-approach-banking-sector.html>, 16.12.2025 r.).

³⁹ Canton, *Insights from the Canton Network Pilot: Realizing connected, synchronized finance*, <https://www.canton.network/insights-from-the-canton-network-pilot>, 7.9.2025 r.

wartościowych oraz należy dążyć do zapewnienia spójności systemów prawnych⁴⁰.

De lege ferenda, przyjmując możliwość wykorzystania DLT przez firmy inwestycyjne w jakichś sytuacjach, należy rozważać wpływ takiego wykorzystania na zrównoważony charakter przechowywanych z jego wykorzystaniem instrumentów finansowych. Pomocny w tym kontekście może być standard wypracowany na potrzeby MiCA, który obecnie, w związku z wyłączeniem instrumentów finansowych na gruncie MiCA, nie ma jednak zastosowania do instrumentów finansowych przechowywanych z wykorzystaniem DLT. W tym kontekście zasadne wydaje się także uzupełnienie wniosków płynących z systemu pilotażowego ustanowionego na podstawie DLT Pilot o ryzyka dla zrównoważonego rozwoju. Jak wskazano bowiem w motywie 6 DLT Pilot system pilotażowy powinien umożliwić określonym infrastrukturom rynkowym opartym na DLT tymczasowe zwolnienie z niektórych szczególnych wymogów unijnych przepisów dotyczących usług finansowych, które mogłyby w przeciwnym razie uniemożliwić operatorom opracowywanie rozwiązań w zakresie obrotu kryptoaktywami kwalifikującymi się jako instrumenty finansowe i rozrachunku transakcji związanych z takimi kryptoaktywami, nie osłabiając przy tym jakichkolwiek obowiązujących wymogów lub zabezpieczeń stosowanych do tradycyjnych infrastruktur rynkowych. Obowiązki wynikające z aktów takich jak SFDR, co do zasady nie znalazły się w katalogu zwolnień przewidzianych w DLT Pilot. Pomimo tego, obecnie wymogi w zakresie ujawnień powiązane z instrumentami finansowymi wynikające na przykład z SFDR, uwzględniają specyfikę technologiczną instrumentów finansowych przechowywanych z wykorzystaniem DLT jedynie poprzez ogólne wskaźniki takie jak zużycie energii ze źródeł nieodnawialnych. Wydaje się także, że obecne ramy prawne nie uwzględniają *expressis verbis* możliwości stosowania instrumentów finansowych przechowywanych w DLT do rejestrowania zdarzeń istotnych dla celów zrównoważonego rozwoju, co jednak mogłoby być uzasadnione.

⁴⁰ H. Marjosola, *Security Tokens and the Future of EU Securities Law: Rethinking the Harmonisation Project* [w:] *Digital Finance in Europe: Law, Regulation, and Governance, European Company and Financial Law Review, Special Volume 5*, red. E. Avgouleas, H. Marjosola, Berlin 2022, s. 279.

Streszczenie

Praca powstała dlatego, że synteza zagadnień powiązanych z regulacjami cyfrowych obligacji, finansów zrównoważonych oraz zagadnień na styku technologii rejestrów rozproszonych i finansów zrównoważonych dotychczas nie była przedmiotem polskiej literatury prawniczej. Zgodnie z powyższym, istnieje potrzeba przedstawienia określonych wniosków *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda* w zakresie cyfrowych zielonych obligacji (*digital green bonds*) wykorzystujących technologię rejestrów rozproszonych. Do przedstawienia takich postulatów konieczne jest uzupełnienie dotychczas prezentowanej w doktrynie wykładni operatywnej, zwłaszcza językowej i funkcjonalnej, określonym kontekstem ekonomicznym i technologicznym. Szczególne znaczenie mają w tym zakresie korzyści, jakie można uzyskać z zastosowania wybranych instytucji prawnych w zrównoważonych transakcjach finansowania. Systematyzacja wiedzy naukowej we wskazanych obszarach jest potrzebna, także zważywszy na przywołane w artykule przykłady z praktyki obrotu prawniczego.

Słowa kluczowe: DLT, cyfrowe obligacje, ESG, zrównoważone finanse, zielone obligacje

Digital Green Bonds Utilizing Distributed Ledger Technology in the Area of Private and Public Regulation of Sustainable Finance

Summary

The paper was written because a synthesis of issues related to the regulations of digital bonds, sustainable finance and at the intersection of distributed ledger technology and sustainable finance has not yet been the subject of Polish legal literature. Accordingly, there is a need to present specific conclusions *de lege lata* and proposals *de lege ferenda* in the field of digital green bonds using distributed ledger technology. In order to present such proposals, it is necessary to supplement the operational

interpretation presented in the doctrine to date, especially the linguistic and functional interpretation, with a specific economic and technological context. Of particular importance in this regard are the benefits that can be derived from the use of selected legal institutions in sustainable financing transactions. The systematization of scientific knowledge in the areas indicated is necessary, also considering the examples cited from legal practice.

Keywords: DLT, digital bonds, ESG, sustainable finance, green bonds

mgr Wiktor Gawłowicz

Federacja Naukowa Uniwersytet Vizja w Warszawie

e-mail: wiktor.gawlowicz@gmail.com

**PRZESTĘPSTWO ZNIEWAŻENIA PREZYDENTA RP A GRANICE WOLNOŚCI SŁOWA¹****1. Wstęp**

W obecnie obowiązującym Kodeksie karnym z 1997 r.² można znaleźć wiele kontrowersyjnych przepisów statuujących przestępstwa, które budzą silne emocje zarówno wśród przedstawicieli nauki prawa, jak i opinii publicznej. Jedną z typizacji, która musiała się w ostatnich latach zmierzyć ze szczególnie silną krytyką, jest art. 135 § 2 k.k. dotyczący znieważenia Prezydenta RP. Wolność słowa w demokratycznych społeczeństwach jest w XXI w. szczególnie cenna, jednak, jak pokazuje sprawa znanego pisarza Jakuba Żulczyka, granica pomiędzy dopuszczalną krytyką a wypełnieniem znamion czynu zabronionego wydaje się obecnie mocno rozmyta. Sformułowanie „Joe Biden jest 46. prezydentem USA. Andrzej Duda jest debilem”, którym posłużył się publicysta w kontekście wpisu twitterowego Andrzeja Dudy, może zostać powszechnie odebrane jako obraźliwe. Na szali jest przecież powaga i godność państwa, którą uosabia osoba pełniąca urząd Prezydenta RP. Podobnych wpisów w mediach społecznościowych powstaje jednak zapewne tysiące, a może nawet dziesiątki tysięcy dziennie. Czy zatem Prezydent RP, który jest przecież zawodowym politykiem, nie powinien się cechować, wywiedzioną z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, tzw. grubszą skórą? Jak daleko wolno nam się posunąć krytykując rządzących? Czy ostra i wulgarna wymiana argumentów nie jest przypadkiem nieodłączną częścią debaty politycznej?

* Uniwersytet Warszawski, e-mail: kj.pietrzak3@student.uw.edu.pl.

¹ Autor złożył tekst 16 września 2025 roku. Redakcja przyjęła tekst do publikacji 2 listopada 2025 roku.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553) – dalej: k.k.

Niniejsza praca podejmuje analizę granic dopuszczalnej krytyki Prezydenta RP w świetle wolności słowa i art. 135 § 2 k.k., jednocześnie wskazując praktyczne konsekwencje stosowania tego przepisu. Przyjmuje się w niej, że wulgarna krytyka Prezydenta RP może być uznana za dopuszczalną, jeśli jest osadzona w odpowiednim kontekście krytycznym, np. w ramach debaty politycznej lub komentarza publicystycznego. W ramach opracowania przeprowadzona zostanie analiza orzecznictwa sądów krajowych oraz ETPCz, co pozwoli ocenić, w jakim stopniu praktyka sądowa respektuje wolność wypowiedzi przy jednoczesnej ochronie godności głowy państwa.

2. Uzasadnienie kryminalizacji znieważenia prezydenta

Na wstępie warto podkreślić, że chociaż art. 135 § 2 k.k. jest obecny w polskim porządku prawnym od wejścia w życie w 1998 roku ustawy karnej, to ochrona czci Prezydenta RP ma znacznie dłuższą historię. Już w Kodeksie karnym z 1932 roku można było znaleźć art. 125 § 2 o brzmieniu: „Kto uwłacza czci lub powadze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze więzienia do lat 5”.³ Miał on znacznie szerszy zakres niż jego dzisiejszy odpowiednik. Jak można przeczytać w komentarzu do Kodeksu karnego z 1932 r. autorstwa Juliusza Makarewicza „uwłaczanie czci oraz powadze prezydenta wychodzi poza granice znieważenia [...] kto wobec Prezydenta RP. jako przedstawiciela państwa [...] zachowa się w sposób nieprzyzwoity [...] choćby w zachowaniu tym nie było znamion zniewagi, może naruszyć obowiązki wobec głowy państwa i stać się winnym przestępstwa z art. 125 § 2”⁴. Przykład ten pokazuje, jak silna była wtedy potrzeba ochrony dobrego imienia najwyższego urzędnika państwowego, uosabiającego przecież majestat RP.

Współcześnie przedmiot ochrony art. 135 § 2 k.k. właściwie pozostał niezmienny; dalej jest to godność i dobre imię Prezydenta RP. Ze względu na umieszczenie tego przepisu w rozdziale „Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej” ustawodawca wyraźnie sugeruje nam

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1932 r. poz. 571) – dalej: Kodeks karny z 1932 r.

⁴ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932, s. 227.

jego doniosły charakter. Niektórzy przedstawiciele doktryny, tacy jak Janina Wojciechowska, posuwają się nawet do stwierdzenia, że art. 135 § 2 k.k. chroni przede wszystkim bezpieczeństwo państwa, wskazując na doświadczenia historyczne i podkreślając, że brak ochrony przed znieważeniem głowy państwa może grozić nawet destabilizacją kraju⁵. Na tym samym stanowisku stanął także Trybunał Konstytucyjny, podkreślając w wyroku P 12/09, że „odpowiednio duże nagromadzenie zachowań wypełniających znamiona czynu określonego w art. 135 § 2 k.k. może w skrajnych przypadkach stanowić również zagrożenie bezpieczeństwa państwa, rozumiane jako osłabienie pozycji Rzeczypospolitej na arenie międzynarodowej, w sytuacji ewentualnych wrogich działań lub zamierzeń innych państw”⁶. Jest to daleko posunięte stwierdzenie, ale wydaje się, że ustawodawca wyszedł z podobnego założenia, zwłaszcza że w k.k. znajduje się przecież art. 226 § 3 k.k. dotyczący publicznego znieważenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, którym Prezydent niewątpliwie jest i który mógłby zapewnić mu ochronę, gdyby art. 135 § 2 k.k. nie obowiązywał. Wprowadzenie surowszej sankcji za naruszenie normy prawnej wynikającej z przepisu o znieważeniu głowy państwa ma podkreślić szczególne znaczenie regulacji, której potencjalne naruszenie może mieć negatywne konsekwencje dla wszystkich obywateli (w końcu art. 135 § 2 k.k. dotyczy osoby, która uosabia państwo). Dodać należy do tego publicznoskargowy charakter przestępstwa z art. 135 § 2 k.k., podczas gdy zwykle znieważenie z art. 216 § 1 k.k. jest ścigane z oskarżenia prywatnego. Konstytucyjny „gwarant ciągłości władzy państwowej” odzwierciedla powagę Rzeczypospolitej i na gruncie prawa karnego zasługuje, zdaniem ustawodawcy, na zdecydowanie silniejszą ochronę.

Niemniej ostatnimi czasy zaczynają się pojawiać w publicystyce politycznej głosy mówiące o pilnej potrzebie usunięcia art. 135 § 2 k.k.⁷. Coraz częściej podkreśla się również, że ten przepis stanowi relikw zamierz-

⁵ J. Wojciechowska [i in.], *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I, red. A. Wąsek, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 91.

⁶ Wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., P 12/09 (LEX nr 963599).

⁷ M. Rzeczycki, *Jakub Żulczyk i hashtag #Dudajestdebilem. Co zrobić z przepisem o znieważaniu głowy państwa?*, Klub Jagielloński, www.klubjagiellonski.pl/2021/03/25/jakub-zulczyk-i-hashtag-dudajestdebilem-co-zrobic-z-przepisem-o-zniewazaniu-glowy-panstwa/, 12.09.2025.

chłych czasów, w których władca zhierarchizowanego społeczeństwa wymuszał posłuch i szacunek do swojej osoby siłą. W doktrynie wskazuje się, że norma prawna dotycząca znieważenia Prezydenta RP coraz mniej odpowiada realiom współczesnego państwa demokratycznego, w którym głowa państwa powinna być poddana krytyce na tych samych zasadach jak inni obywatele, bez dodatkowej, silniejszej ochrony, jaką zapewnia jej art. 135 § 2 k.k.⁸ W tym kontekście pojawiają się głosy, że szczególna ochrona przewidziana w art. 135 § 2 k.k. nie może być utożsamiana ze zniewagą państwa oraz z zagrożeniem jego bezpieczeństwa. W zdaniu odrębnym do wyroku TK z dnia 6 lipca 2011 P 12/09 Stanisław Biernat stwierdził, że trudno mu się zgodzić „ze zrównaniem zniewagi Prezydenta ze zniewagą Rzeczypospolitej”⁹. Również zdaniem Igora Tulei „znieważenie Prezydenta nie oznacza automatycznie zagrożenia bezpieczeństwa państwa ani bezpieczeństwa publicznego. Przyjmowanie takiego automatyzmu i uzasadnianie nim stopnia społecznej szkodliwości czynu stanowi nadmierną ingerencję w wolność wypowiedzi”¹⁰. Poza tym istnieją na świecie państwa demokratyczne, w ustawodawstwach których próżno szukać analogicznej normy prawnej. Sztandarowym przykładem są Stany Zjednoczone, gdzie pierwsza poprawka do Konstytucji wyraźnie zabrania Kongresowi uchwalania jakichkolwiek ustaw ograniczających wolność słowa.¹¹

Czy zatem silniejsza ochrona Prezydenta RP jest jeszcze potrzebna? Zdaniem Lecha Gardockiego zbyt silna ochrona Prezydenta RP „może prowadzić do sztucznego niejako podtrzymywania autorytetu instytucji, słusznie i w uzasadniony sposób poddawanej krytycznej ocenie opinii publicznej, a w konsekwencji sprzyjać tłumieniu krytyki publicznej. Sama skuteczność działań instytucji publicznej, możliwość efektywnego wykonywania przez nią zadań organu władzy nie ulega natomiast osłabieniu przez fakt zaistnienia mocno krytycznych, nawet znieważających

⁸ W. Mojski, *Prawnokarne ograniczenia wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym. Analiza wybranych przepisów*, SiLub 2009, nr 12, s. 185–186.

⁹ Wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., P 12/09 (LEX nr 963599).

¹⁰ Tamże.

¹¹ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, przeł. A. Pullo, Warszawa 2002, s. 55.

wypowiedzi formułowanych w przestrzeni publicznej. Oczywiście, nie oznacza to, że system prawny nie powinien uruchamiać w takich sytuacjach określonych środków ochrony prawnej¹².

Niezwykle mocnym argumentem przemawiającym za funkcjonowaniem w systemie prawnym tego przepisu jest potencjalne zagrożenie atakami propagandowymi ze strony obcego państwa, mającymi za zadanie osłabić autorytet prezydenta. Wtedy rzeczywiście istniałaby potencjalna szansa na znaczące obniżenie autorytetu „najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych” w oczach opinii publicznej, a w konsekwencji na obniżenie morale obywateli. Jak niebezpieczna potrafi być wojna hybrydowa, pokazał konflikt w Ukrainie. W czasach pokoju mało prawdopodobna jest jednak całkowita utrata estymy, jaką cieszy się piastowany przez Prezydenta RP urząd.

3. Analiza znamion przestępstwa znieważenia Prezydenta RP

Sporny jest również przedmiot wykonawczy przestępstwa z art. 135 § 2 k.k.. W doktrynie dominuje pogląd, że silniejsza ochrona przysługuje wyłącznie Prezydentowi RP. Jak zauważa Piotr Kardas „trafnie podkreśla się w doktrynie, że osoba wykonująca obowiązki Prezydenta RP, jakkolwiek realizuje funkcje ustrojowe głowy państwa określone w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, jednak nie staje się w związku z wykonywaniem tych obowiązków Prezydentem RP w sensie podmiotowym. W konsekwencji publiczna zniewaga zastępującego Prezydenta RP Marszałka Sejmu lub Senatu nie stanowi realizacji znamion typu czynu zabronionego określonego w art. 135 § 2 k.k., lecz przestępstwo z art. 226 § 3 k.k.”¹³ Marszałek Sejmu może wprawdzie, w myśl Konstytucji, pełnić obowiązki głowy państwa, nie staje się jednak Prezydentem. Nie przysługują mu także prerogatywy głowy państwa (w tym nie może skrócić kadencji Sejmu) i nie ma on równie silnej legitymacji politycznej. Nieuzasadnione wydaje się zatem rozszerzenie przedmiotu wykonawczego przestępstwa z art. 135

¹² L. Gardocki, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, PiP 1993, nr 3, s. 26.

¹³ P. Kardas [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117-211a*, W. Wróbel, A. Zoll (red.), Warszawa 2017, komentarz do art. 135 k.k.

§ 2 k.k. i przyznanie Marszałkowi Sejmu tej samej ochrony co „gwarantowi ciągłości władzy państwowej”.

Samo przestępstwo zniewagi, którego kwalifikowanym typem jest art. 135 § 2 k.k., zostało ujęte w art. 216 § 1 k.k. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „zniewaga”, co – zgodnie z dyrektywą znaczenia powszechnego – pozwala interpretatorowi sięgnąć do słownika języka polskiego. Dyrektywa znaczenia powszechnego jest jedną z semantycznych dyrektyw wykładni językowej. Wynika ona z koncepcji derywacyjnej wykładni, która nakazuje stosować ją, kiedy nie udaje się, stosując inne dyrektywy, ustalić znaczenia danego pojęcia.¹⁴ Zdaniem Sławomira Żółtka dyrektywa znaczenia powszechnego „odwołuje się do konieczności ustalenia znaczenia, które można określić jako funkcjonujące powszechnie, czego miernikiem może być odniesienie się do definicji słownikowych”¹⁵. Sięgnięcie do źródeł słownikowych pozwala ustalić znaczenie pojęć nieostrzych, wieloznacznych lub nieposiadających definicji ustawowych. W znaczeniu potocznym « zniewaga » to « ubliżenie komuś słowem lub czynem, to ciężka obraza »; « znieważać » to « ubliżyć komuś, zachować się względem kogoś w sposób obraźliwy, zelżyć kogoś »¹⁶.

Granice tego, co uznawane jest powszechnie za obraźliwe, mogą jednak ewoluować wraz ze zmianą norm społecznych. Dlatego w procesie interpretacji art. 135 § 2 k.k. niezbędne jest odniesienie nie tylko do języka powszechnego, ale także do kontekstu, w jakim dane zachowanie się ma miejsce. Pojawia się tu pytanie, czy mamy do czynienia z zastosowaniem dyrektywy kontekstowej, która nakazuje odwołać się do kontekstu użycia językowego danego zwrotu, tj. sąsiadujących ze sobą słów,¹⁷ czy raczej z wartościowaniem kulturowym, które wykracza poza materię tekstową. W praktyce rozróżnienie to ma znaczenie zasadnicze – pierwsze z nich pozostaje w granicach wykładni językowej, drugie zaś odwołuje się do aksjologii społeczeństwa i jego zmieniających się standardów.

¹⁴ S. Żółtek, *Znaczenie normatywne ustawowych znamion typu czynu zabronionego. Z zagadnień semantycznej strony zakażu karnego*, Warszawa 2017, s. 345.

¹⁵ Tamże s. 345.

¹⁶ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1989, s. 1049 (cyt. za: J. Sobczak [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, Warszawa 2021, komentarz do art. 216).

¹⁷ S. Żółtek, *Znaczenie...*, s. 346.

Warto zatem podkreślić, że interpretacja pojęcia „zniewaga” powinna obejmować także analizę norm i wartości utrwalonych kulturowo, które kształtują społeczne pojmowanie godności oraz wolności słowa. Takie podejście pozwala zachować zgodność wykładni z zasadami przyjętymi w społeczeństwie.

W przeciwieństwie do zniesławienia zniewaga może dotyczyć tylko i wyłącznie konkretnej osoby fizycznej (zniesławienie może dotyczyć także grupy osób, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej). Oznacza to, że zniewaga jest zawsze aktem skierowanym do konkretnego człowieka, który osobiście doświadcza naruszenia swojej godności, podczas gdy zniesławienie obejmuje szerszy zakres odbiorców i może wpływać negatywnie na reputację całej grupy lub instytucji. Kluczową różnicą między tymi dwoma czynami zabronionymi jest to, że zniesławienie zawiera w sobie zracjonalizowany zarzut godzący w dobre imię człowieka mający zwykle spowodować utratę zaufania do niego¹⁸. Zniewaga polega natomiast „na obraźliwym zachowaniu, najczęściej na użyciu słów obelżywych. Zachowanie to [stanowiące zniewagę] i obelżywe słowa mogą, ale nie muszą zawierać zarzutów”¹⁹. Ponadto zniewaga może nastąpić w dowolnej formie, chociażby gestu bądź wizerunku, natomiast zniesławienie powinno stanowić wypowiedź pisemną lub ustną (co wynika z konieczności postawienia pomawianej osobie zarzutów).²⁰ Zniesławieniem może być na przykład pomówienie polityka o łapownictwo, gdyż z pewnością rzutowałoby to na jego reputację. Sprawca zniewagi formułuje natomiast zarzut obelżywy lub ośmieszający, stawiając go w formie niezracjonalizowanej.²¹

Czyn zabroniony w postaci znieważenia Prezydenta RP można popełnić wyłącznie umyślnie. W nauce prawa karnego pojawiają się jednak wątpliwości co do zakresu strony podmiotowej tego przestępstwa. Niewątpliwie przestępstwo znieważenia można popełnić w zamiarze bezpośrednim, jednakże wielu przedstawicieli doktryny dopuszcza także

¹⁸ J. Sobczak, *Przestępstwo zniewagi*, TPN 2011, nr 1, s. 261

¹⁹ J. Sobczak [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 216.

²⁰ Tamże.

²¹ J. Sobczak, *Przestępstwo...*, s. 261

możliwość wypełnienia znamion zniewagi w zamiarze ewentualnym, uznając, że wystarczające jest, aby sprawca wypowiadający się obraźliwie o danej osobie przewidywał, że mogą naruszyć one godność drugiej osoby i godził się z tym. Pogląd ten wywodzi się z doktryny okresu międzywojennego – L. Peiper wskazuje, że do znieważenia „[...] wystarcza świadomość obrazy godności innej osoby. Jeżeli sprawca świadomość tę posiada, to obojętne jest, czy chciał wręcz tę godność osobistą innej osoby poniżyć, czy tylko przewidywał to następstwo tych słów i na nie się godził”²². We współczesnej doktrynie podobne poglądy prezentują m. in. Bartłomiej Gadecki²³, Sławmoir Hyps²⁴ i Joanna Długosz-Józwiak²⁵. Również Sąd Najwyższy w wyroku III KK 331/22 stanął na stanowisku, że „występek z art. 212 § 1 k.k. może być popełniony również w zamiarze ewentualnym”²⁶.

Wydaje się, że pogląd uznający możliwość zniewagi w zamiarze ewentualnym jest słuszny, ponieważ sprawcy, którzy świadomie podjęli działania naruszające dobra osobiste innych osób, mogliby się bronić, twierdząc, że nie chcieli naruszyć niczyjej godności, mimo że charakter ich wypowiedzi był znieważający i przewidywali oni skutki swoich słów. Ograniczenie formy winy przestępstwa zniewagi tylko do zamiaru bezpośredniego nie zapewniłoby dostatecznej ochrony zagrożonym w wyniku tego przestępstwa dobrom prawnym, takim jak cześć i dobre imię.

Sporna w doktrynie jest także forma czynu przestępstwa zniewagi. Niektórzy przedstawiciele doktryny uważają, że możliwe jest znieważenie drugiej osoby przez zaniechanie. W kontekście art. 135 § 2 k.k. byłoby to na przykład niepodanie ręki prezydentowi, którego sprawca podejrzewa o popełnienie przestępstwa. Według Mirosława Surkonta „[...] znieważeniem może być każde zachowanie, przez które sprawca narusza godność

²² L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego*, Kraków 1936, s. 539.

²³ B. Gadecki [w:] *Kodeks karny. Art. 1–316. Komentarz*, red. B. Gadocki, Warszawa 2023, komentarz do art. 216 k.k.

²⁴ S. Hyps [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2024, komentarz do art. 216 k.k.

²⁵ J. Długosz-Józwiak [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2023, komentarz do art. 216 k.k..

²⁶ Wyrok SN z dnia 15 lutego 2023 r., III K.K. 331/22 (LEX nr 3521527).

osobistą pokrzywdzonego przez zamanifestowanie braku poszanowania, lekceważenia lub pogardy [...] znieważyc można całą swą postawą, nie wyłączając powstrzymania się od działania[,] jakiego w danej sytuacji można było oczekiwać”²⁷. Jest to bardzo daleko posunięte twierdzenie, które nie może zostać zaakceptowane w świetle konstrukcji znamion przestępstwa zniewagi. Przyjęcie, że zniewaga może być popełniona także przez zaniechanie, prowadziłoby do niebezpiecznego rozszerzenia odpowiedzialności karnej na sytuacje, w których brak reakcji sprawcy byłby wynikiem obojętności, manifestacją odmiennych przekonań politycznych lub okazaniem braku szacunku, a nie celowym naruszeniem godności drugiej osoby. Jak słusznie zauważają Sławomir Patyra i Joanna Piórkowska-Flieger: „Odpowiedzialność karna za zaniechanie możliwa jest tylko wtedy, gdy na sprawcy ciąży prawny obowiązek określonego działania. Taki obowiązek nie może zatem wynikać jedynie z norm grzecznościowych”²⁸. Przyjęcie możliwości popełnienia przestępstwa zniewagi przez zaniechanie prowadziłoby również do ograniczenia konstytucyjnej swobody politycznej, gdyż przeciwnicy polityczni prezydenta byłiby zmuszeni do przestrzegania etykiety pod groźbą odpowiedzialności karnej, co w państwie demokratycznym jest nie do przyjęcia.

Warte omówienia jest także sformułowanie „publicznie znieważa”. Oznacza ono, że dla wypełnienia znamion czynu zabronionego wymagane jest, aby wypowiedź sprawcy była dostępna dla z góry nieoznaczonego kręgu odbiorców. Nie jest istotne przy tym, czy jej treść dotarła do słuchaczy (mogła nie dotrzeć w ogóle). Stanisław Hoc jako przykładowe miejsca, w których może dojść do wypełnienia znamienia działania, wymienia ulicę, stadion, spotkanie autorskie, teatr, uczelnię, bank – to miejsca publiczne²⁹. Niezwykle ciekawy problem pojawia się natomiast, kiedy Prezydent RP zostanie wprowadzony znieważony, jednakże w miejscu niepublicznym. Zdaniem Joanny Piórkowskiej-Flieger i Sławomira Patyry

²⁷ M. Surkont, *Zniesławienie i znieważenie w polskim prawie karnym*, „Zeszyty Naukowe – Uniwersytet Gdański. Rozprawy i Monografie” 1982, nr 32, s. 75.

²⁸ S. Patyra, J. Piórkowska-Flieger, *Przestępstwo zniewagi prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Prok. i Pr. 2012, nr 3, s. 22.

²⁹ S. Hoc [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, 2021, red. R. Stefański, Warszawa 2021, komentarz do art. 135.

możliwe jest w takiej sytuacji wypełnienie znamion art. 226 § 1 k.k., jeżeli Prezydent RP został znieważony w związku z pełnieniem funkcji służbowych, chociażby miałyby to miejsce poza godzinami jego urzędowania³⁰.

Przepis art. 135 § 2 k.k. kryminalizujący publiczne znieważenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje w systematyce kodeksowej jako przepis o charakterze *lex specialis* w odniesieniu do przestępstwa znieważenia funkcjonariusza publicznego w części dotyczącej publicznego znieważenia ustrojowego organu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 226 § 3 k.k.)³¹. Zasada *lex specialis derogat legi generali* znajduje tu pełne zastosowanie, ponieważ art. 135 § 2 k.k. konstruuje odrębny czyn zabroniony, którego znamieniem konstytutywnym jest szczególnie podmiot ochrony – głowa państwa, jako organ konstytucyjny o najwyższej randze ustrojowej. W konsekwencji, gdy zachowanie sprawcy polega na publicznym znieważeniu Prezydenta RP, subsumpcji dokonuje się w pierwszej kolejności na gruncie art. 135 § 2 k.k., który wyłącza możliwość równoległego stosowania art. 226 § 3 k.k. Typ z art. 226 § 3 k.k. obejmuje również znamię poniżania. Zdaniem Jerzego Lachowskiego „o ile poniżenie stanowi zamach na opinię o organie konstytucyjnym RP, na jego autorytet u obywateli (sprawca poniża organ, aby oddziaływać na stosunek podmiotów trzecich do niego; jest to swego rodzaju pośrednie oddziaływanie na społeczeństwo, a bezpośrednie oddziaływanie na organ), o tyle zniewaga stanowi tylko wyrażenie pogardy w stosunku do organu władzy publicznej. Dążenie do osłabienia autorytetu władzy nie należy do istoty zniewagi.”³² Według opinii Sądu Najwyższego „pojęcie poniżania naczelných organów [...] obejmuje wszelkie inne niż lżenie i wyszydzanie publiczne wypowiedzi i zachowania się – bez względu na ich formę zewnętrzną – zmierzające do pozbawienia tych organów w opinii publicznej należnego im szacunku i autorytetu”³³. Według Jana Kuleszy, jeżeli sprawca dopuści się poniżenia prezydenta, zastosowanie znajdzie kumulatywna

³⁰ S. Patyra, J. Piórkowska-Flieger, *Przestępstwo...*, s. 10.

³¹ G. Górka, *Prawnokarna ochrona Prezydenta Rzeczypospolitej*, WPP 2014, nr 3, s. 6.

³² J. Lachowski [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2024, komentarz do art. 226 k.k.

³³ Wyrok SN dnia 10 maja 1982 r., N 21/82, OSNKW 1982, Nr 9, poz. 61.

kwalifikacja z art. 226 § 3 k.k.³⁴. Jest to kontrowersyjny pogląd, ponieważ pojęcie znieważenia należy traktować zgodnie z wykładnią językową jako synonim pojęcia poniżania. Znieważać można nie tylko sposób werbalny, ale także „różnymi zachowaniami sprawcy obrażającymi innego człowieka, np. [...] przez określony okrzyk, gest, znak, wizerunek itp.”³⁵. Zniewaga nie wyklucza ponadto pośredniego oddziaływania na społeczeństwo, gdyż nagromadzenie inwektywów może powodować obniżenie autorytetu danego organu (w tym Prezydenta RP) w społeczeństwie. Stąd rozróżnienie pojęć poniżenia i zniewagi wydaje się być nieuzasadnione.

Pozostaje jeszcze jedna kwestia: co jeśli Prezydent RP zostanie zniesławiony, a nie znieważony? Pojęcia zniesławienia i zniewagi różnią się od siebie. Do takiej sytuacji może dojść, gdy na przykład dobrze prosperujące przedsiębiorstwo, którego właścicielem jest głowa państwa, zostanie pomówione o niepłacenie podatków albo o inne nieuczciwe lub niezgodne z prawem praktyki. Według Joanny Piórkowskiej-Flieger i Sławomira Patyry nie ma obecnie osobnego przepisu, który przyznawałby Prezydentowi RP silniejszą ochronę przed zniesławieniem³⁶. W przypadku zniesławienia Prezydenta RP zastosowanie znajdzie zatem art. 212 § 1 k.k. lub ewentualnie droga cywilna. W praktyce oznacza to, że Prezydent RP w przypadku zniesławienia nie korzysta z silniejszej ochrony swojego dobrego imienia.

4. Analiza orzecznictwa

Dla prawidłowego odczytania normy z art. 135 § 2 k.k. kluczowe znaczenie ma ustalenie granic dozwolonej krytyki. Z tym zawiłym tematem musiał zmierzyć się Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Vedat Şorli przeciwko Turcji. Mężczyzna, którego dotyczyła sprawa, został skazany za umieszczenie dwóch treści na portalu Facebook: pierwsza z nich składała się z karykatury Baracka Obamy, całującego prezydenta Turcji,

³⁴ J. Kulesza [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2023, komentarz do art. 135 k.k.

³⁵ M. Sosnowska, *Relacje pomiędzy przestępstwem zniesławienia a przestępstwem zniewagi – zagadnienia wybrane*, NKPK 2009, t. 25, s. 65–66.

³⁶ S. Patyra, J. Piórkowska-Flieger, *Przestępstwo...*, s. 29.

przedstawionego w kobiecym ubraniu. W umieszczonym nad wizerunkiem prezydenta Republiki polu tekstowym widniał napis w języku kurdyjskim: „Czy zapiszesz tytuł własności Syrii na moje nazwisko, mój drogi mężu?”. Druga treść obejmowała zdjęcia prezydenta Republiki i byłego premiera Turcji, pod którymi widniał następujący komentarz: „Niech waszą władzę karmioną krwią pochłonie ziemia / Niech wasze siedziby, które umacniacie za cenę odebranego życia, pochłonie ziemia / Niech wasze luksusowe życie, które wieiecie, kradnąc marzenia, pochłonie ziemia / Niech wasze przywództwo, waszą władzę, wasze ambicje pochłonie ziemia”³⁷. Turecki sąd stwierdził, że wpisy zamieszczone na portalu społecznościowym godzą „w cześć, godność i dobre imię prezydenta” i orzekł wobec oskarżonego karę pozbawienia wolności. Trybunał wskazał jednak, że okoliczności sprawy nie uzasadniały skazania oskarżonego, a „ze względu na swój charakter taka kara w sposób nieunikniony wpływa zniechęcająco na gotowość danej osoby do wypowiadania się w sprawach dotyczących interesu publicznego”³⁸. Takie zjawisko określa się mianem efektu mrozącego, który powoduje, że jednostki boją się korzystać ze swoich przywilejów i wolności w obawie przed konsekwencjami ze strony władzy. Rodzi to implikacje negatywne dla społeczeństw demokratycznych, w szczególności szkodzi debacie publicznej i wolności wypowiedzi. Chyba większość ekspertów z dziedziny praw człowieka zgodzi się z tym, że Turcja, skazując Vedata Şorliego, naruszyła Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Biorąc pod uwagę poziom dyskusji politycznej, jesteśmy przyzwyczajeni do ostrych karykatur oraz barwnych przekleństw i – jak pokazuje orzecznictwo Trybunału – zawodowy polityk musi zgodzić się na ten rodzaj krytyki, o ile wypowiedź osadzona jest w odpowiednim kontekście.

Precedensem była sprawa dotycząca nazwania przewodniczącego Austriackiej Partii Wolności i szefa rządu Karyntii Jörga Haidera „idiotą” ze względu na jego wypowiedź: „Wszyscy żołnierze, w tym niemieccy, biorący udział w II wojnie światowej, walczyli o wolność i pokój”. W wyroku wydanym w tej sprawie ETPCz po raz pierwszy sformułował

³⁷ Wyrok ETPC z dnia 19 października 2021 r., nr 42048/19, *Vedat Şorli przeciwko Turcji*.

³⁸ Tamże.

pojęcie „grubej skóry”³⁹, podkreślając, że „granice dopuszczalnej krytyki są [...] szersze w odniesieniu do polityka pełniącego funkcję publiczną niż w odniesieniu do osoby prywatnej. Ten pierwszy nieuchronnie i świadomie naraża się na szczegółową kontrolę każdego swojego słowa i czynu zarówno przez dziennikarzy, jak i ogół społeczeństwa, i musi wykazać się większą tolerancją”⁴⁰. Co ciekawe, Trybunał Strasburski nie neguje potrzeby ochrony osób reprezentujących instytucje państwowe, uznając ich za gwarantów porządku publicznego. W wyroku Otegi Mondragon przeciwko Hiszpanii wyraźnie podkreślono jednak, że dominująca pozycja organów władzy musi się wyrażać w powściągliwości odnośnie do stosowania prawa karnego⁴¹.

Powściągliwością w zakresie stosowania przepisów prawa karnego wykazał się z pewnością Sąd Okręgowy w Warszawie, który rozpatrywał sprawę pisarza Jakuba Żulczyka. Został on oskarżony o znieważenie Prezydenta RP w twitterowym wpisie. W kontekście wyborów w USA w 2020 roku Andrzej Duda napisał: „Gratulacje dla Joe Bidena za udaną kampanię prezydencką; w oczekiwaniu na nominację Kolegium Elektorów Polska jest zdeterminowana, by utrzymać wysoki poziom i jakość partnerstwa strategicznego z USA”. W komentarzu Jakub Żulczyk skwitował tę wypowiedź w następujący sposób: „Nigdy nie słyszałem, aby w amerykańskim procesie wyborczym było coś takiego, jak +nominacja przez Kolegium Elektorskie+. Biden wygrał wybory. Zdobył 290 pewnych głosów elektorskich, ostatecznie, po ponownym przeliczeniu głosów w Georgii, zdobędzie ich zapewne 306, by wygrać, potrzebował 270. Prezydenta-elekta w USA +obwieszczają+ agencje prasowe, nie ma żadnego federalnego, centralnego ciała ani urzędu, w którego gestii leży owo obwieszczenie. Wszystko co następuje od dzisiaj – doliczenie reszty głosów, głosowania elektorskie – to czysta formalność. Joe Biden jest 46. prezydentem USA. Andrzej Duda jest debilem”. Po zawiadomieniu prokuratury przez prywatną osobę doszło do procesu, który zakończył się

³⁹ Wyrok ETPC z dnia 18 października 1995 r., nr 25060/94, *Jörg Haider przeciwko Austrii*.

⁴⁰ Tamże, tłum. własne.

⁴¹ Wyrok ETPC z dnia 6 czerwca 2018 r., nr 4184/15, 4317/5, 4323/15, 5028/15, 5053/15, *Otegi Mondragon i inni przeciwko Hiszpanii*.

zwycięstwem oskarżonego. Sąd Okręgowy w Warszawie umorzył postępowanie wobec pisarza⁴², a Sąd Apelacyjny w Warszawie utrzymał ten wyrok.⁴³ Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną prokuratury jako oczywiście bezzasadną. Sąd Okręgowy w Warszawie w uzasadnieniu uznał, że wypowiedź Jakuba Żulczyka mieściła się w granicach dozwolonej krytyki i nie można było jej odczytywać w oderwaniu od kontekstu, w którym została zamieszczona. Nie zakwestionował obelżywego charakteru epitetu „debil”, natomiast wziął pod uwagę okoliczności, w których obraźliwe słowo padło: „trudno bowiem, oceniając wpis oskarżonego przyjąć, iż użyte przez niego w stosunku do Prezydenta RP słowo obelatyw mogło naruszać bezpieczeństwo państwa lub publiczne. W ocenie Sądu zamiarem oskarżonego była przede wszystkim polemika z wypowiedzią Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, polemika służąca zdaniem J.Ż. polskiej racji stanu”. Postępowanie zostało umorzone ze względu na znikomą społeczną szkodliwość czynu.

Argumentacja sądu jest niewątpliwie trafna, gdyż samo zaprzeczenie obraźliwemu charakterowi wypowiedzi wypaczałoby sens art. 135 § 2 k.k. Takich wpisów, jak komentarz twitterowy Jakuba Żulczyka powstaje jednak codziennie setki, a może nawet tysiące, co pokazuje, jak bardzo przyzwyczajeni jesteśmy do uczestnictwa w zagorzalej dyskusji publicznej. Nie można przyjąć, w kontekście całości wypowiedzi pisarza pod komentarzem prezydenta, która stanowiła niewątpliwie wyraz krytyki wobec głowy państwa, że w znaczącym stopniu narusza ona godność i powagę osoby piastującej najwyższy urząd w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie sposób się nie zgodzić ze stanowiskiem Jana Kuleszy, który w głosie do powyższego wyroku opublikowanej na łamach „Przeglądu Sądowego”, napisał: „badanie dopuszczalności ingerencji w sferę wolności wypowiedzi musi być zawsze dokonywane odnośnie do całości przekazu oraz jego kontekstu. [...] Trafnie zatem przyjął sąd, że oskarżony w inkryminowanej wypowiedzi niewątpliwie użył w stosunku do Prezydenta RP słowa obraźliwego, lecz ocena całości wypowiedzi zadecydowała o uznaniu jego działania za zmierzające nie wprost, bezpośrednio i w sposób

⁴² Wyrok SO w Warszawie z dnia 10 stycznia 2022 r., VIII K 51/2 (LEX nr 3304543).

⁴³ Wyrok SA w Warszawie z dnia 30 września 2022 r., II AKa 110/22 (LEX nr 3432025).

zamierzony, do znieważenia osoby Prezydenta RP, ale do przedstawienia krytycznej opinii, ostrej w formie²⁴⁴.

Penalizowanie krytyki rządzących, nawet wyjątkowo wulgarnej, nie znajduje uzasadnienia w systemach prawnych państw demokratycznych, o czym świadczą chociażby przywołane wcześniej wyroki ETPCz. Nadużywanie normy sankcjonującej, zawartej w art. 135 § 2 k.k., rodziłoby poważne niebezpieczeństwo ograniczenia wolności słowa, a w skrajnych przypadkach mogłoby doprowadzić do zniewolenia społeczeństwa i powolnego przekształcania się ustroju w autorytarny.

Inaczej należy traktować wypowiedzi obraźliwe, które nie dotyczą żadnego kontekstu politycznego, a mają na celu wyłącznie poniżyć oraz ośmieszyć osobę Prezydenta RP. W 2010 roku Sąd Apelacyjny w Łodzi badał sprawę R.F. Sprawca był administratorem strony internetowej, na której udostępniał treści przedstawiające przerobione zdjęcia Prezydenta Polski Bronisława Komorowskiego, „z których pierwsze i drugie przedstawiało B.K. w sytuacji wskazującej na jego udział w czynnościach seksualnych, zaś trzecie przedstawiało B.K. w miejscu publicznym z przewieszoną przez szyję tablicą zawierającą wulgarne i obelżywe – odnoszące się do jego osoby – sformułowanie w języku angielskim”²⁴⁵. Sąd uchylił wyrok i uznał, że oskarżony nie jest winny popełnienia czynu wyczerpującego dyspozycję art. 135 § 2 k.k. Podzielił zdanie Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim, który „podkreślił, iż w wypadku polityka nie każde zachowanie naruszające pewne standardy kultury, obyczaju, przyzwoitości może być utożsamiane ze znieważeniem”²⁴⁶. Wskazał również, że posty oskarżonego stanowiły tylko ułamek podobnych znieważających treści, które zamieszczane były na stronie internetowej każdego dnia (co samo w sobie nie powinno być argumentem), a wymierzenie kary za przestępstwo znieważenia Prezydenta RP może potencjalnie wywołać efekt mrozący, po czym sprawa została umorzona ze względu na znikomą

²⁴⁴ J. Kulesza, *Wolność wypowiedzi contra godność urzędu Prezydenta RP. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30.09.2022 r., II AKa 110/22*, PS 2023, nr 4, s. 96.

²⁴⁵ Wyrok SA w Łodzi z dnia 17 stycznia 2013 r., II AKa 273/12 (LEX nr 1294813).

²⁴⁶ Tamże

społeczną szkodliwość czynu. W kontekście tego wyroku warto przytoczyć głos autorstwa Jana Kuleszy, który bardzo trafnie wskazał na oderwanie zamieszczonych przez oskarżonego treści od jakiegokolwiek kontekstu krytycznego: „zarówno treści oceniane przez sąd, jak i obecnie dostępne na wspomnianej stronie nie stanowią krytyki, ponieważ nie zawierają w ogóle merytorycznej treści krytycznej, trudno zatem uznać je również za element debaty, chyba że uznać za sposób prowadzenia debaty obrzucanie inwektywami, wyzwiskami, epitetami, personalnymi wulgaryzmami, słowami powszechnie uznanymi za obelżywe, obraźliwe, poniżające, lekceważące. [...] « Znieważenie » i « krytyka » są pojęciami, które wzajemnie się wykluczają, albowiem znieważanie nie podlega racjonalizacji, jest oderwane od faktów.⁴⁷ Skoro ustawodawca przewiduje karanie za wypełnienie znamion przestępstwa znieważenia Prezydenta RP i stworzył w tym celu osobny typ kwalifikowany zniewagi, to sądy powinny konsekwentnie dokonywać rozróżnienia pomiędzy osadzoną w szerszym kontekście konstruktywną krytyką a sytuacjami, gdzie treści godzące w dobre imię Prezydenta są nastawione tylko i wyłącznie na poniżenie głowy państwa”.

W innym orzeczeniu SN orzekał w sprawie W.K., która na wiecu wyborczym Andrzeja Dudy wykrzykiwała „jechać Duda”⁴⁸. Sąd Najwyższy oddalił kasację prokuratora od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2021 r., sygn. akt II AKa 171/21, w którym skład orzekający uniewinnił oskarżoną⁴⁹. SN uznał, że „wulgaryzm, którym posłużyła się oskarżona, nie stanowił ataku osobistego na głowę Państwa ani nie był wymierzony w jego życie prywatne czy dobre imię. Był wulgarną krytyką o charakterze politycznym, którą należało rozumieć jako wezwanie do zignorowania kandydata Andrzeja Dudy”⁵⁰. W postanowieniu uwzględniono kontekst wiecu wyborczego, na którym padły wulgarne okrzyki. SN stwierdził, że zamiarem W.K. mogło być wyrażenie

⁴⁷ J. Kulesza, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. II AKa 273/12*¹, Prok. i Pr. 2014, nr 1, s. 191.

⁴⁸ Postanowienie SN z dnia 22 września 2022 r., I KK 180/22 (LEX nr 3489292).

⁴⁹ Wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2021 r., II AKa 171/21 (LEX nr 3307792).

⁵⁰ Postanowienie SN z dnia 22 września 2022 r., I KK 180/22 (LEX nr 3489292).

krytyki wobec prezydenta Andrzeja Dudy, ponieważ wiec wyborczy jest miejscem ścierania się przeciwstawnych opcji politycznych. W uzasadnieniu skład orzekający wskazał, że na wiecu wyborczym zarówno „przeciwnicy i zwolennicy Prezydenta RP wykrzykiwali przeciwstawne hasła.”⁵¹ Uzasadnienie sądu wydaje się jednak mocno lakoniczne, ponieważ samo wykrzykiwanie hasel na wiecu wyborczym nie musi mieć wcale krytycznego charakteru. Gdyby słowa oskarżonej padły w odniesieniu do konkretnej wypowiedzi, można by było mówić o dopuszczalnej krytyce politycznej. Nie sposób się także zgodzić z twierdzeniem SN, w myśl którego słowo „jebać” w kontekście wypowiedzi W.K. zostało użyte w znaczeniu „ignorowania kogoś”. Przyjęcie interpretacji proponowanej przez SN wymagałoby świadomego oderwania znaczenia słowa od jego potocznego, społecznie utrwalonego sensu. O ile można zgodzić się, że język potoczny dopuszcza pewne metaforyczne użycia wulgaryzmów, to nie sposób utrzymywać, że w odbiorze przeciętnego obserwatora okrzyk „jebać Dudę” zostanie zrozumiany jako neutralne wezwanie do ignorowania polityka. Trafnie zauważa Michał Grudecki, że „słowo to w języku potocznym może także w wulgarny sposób określać lekceważenie kogoś lub czegoś”⁵². Wulgaryzm, którego użyła oskarżona, ma jednoznacznie pejoratywny wydźwięk i bez osadzenia w szerszym kontekście debaty publicznej stanowi niedopuszczalną zniewagę Prezydenta RP.

Sądy często umarzają postępowanie karne dotyczące znieważenia Prezydenta RP na podstawie przesłanki znikomej społecznej szkodliwości czynu. Praktykę tę należy ocenić pozytywnie, ponieważ wpisuje się ona w zasadę proporcjonalności oraz ochronę wolności słowa. Słusznie zauważają Joanna Piórkowska-Flieger i Sławomir Patyra, że praktyka umarzania postępowań karnych przeciwko oskarżonym o przestępstwo z art. 135 § 2 k.k. pozwala na racjonalne realizowanie polityki karnej⁵³. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 31 lipca 2024 r. sygn. II AKa 109/23 sąd orzekał w sprawie K.A., która podczas zgromadzenia

⁵¹ Tamże.

⁵² M. Grudecki, *Znieważenie Prezydenta RP – czyn pierwotnie legalny. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13.12.2021 r., II AKa 171/21*, PS 2023, nr 3, s. 119.

⁵³ S. Patyra, J. Piórkowska-Flieger, *Przestępstwo...*, s. 33.

przed palacem prezydenckim miała na szyi założoną kartkę z napisem „DUDA TY CHUJU”.⁵⁴ Skład orzekający stwierdził, że „gdyby nie aktywność funkcjonariuszy policji i przeprowadzone śledztwo, mimo zdjęcia przez oskarżoną kartki z napisem – trudno by w ogóle oceniać charakter naruszonego dobra i rozmiar wyrządzonej szkody, fakty te bowiem przyczyniły się do nagłośnienia sprawy”. Nie można się zgodzić z argumentacją sądu. Wywieszenie przez K.A. tablicy z wulgarnym napisem nie stanowiło próby krytyki działań Prezydenta RP. Był to przekaz czysto obelżywy, pozbawiony argumentów, odniesień lub jakiegokolwiek refleksji nad działaniami Prezydenta RP. Nie sposób również podzielić stanowiska sądu w zakresie uwzględniania w ocenie społecznej szkodliwości czynu stopnia jego nagłośnienia. Stopień rozgłosu czynu nie wynikał bowiem z jego natury, lecz stanowił efekt decyzji podjętych już po zdarzeniu – w tym decyzji funkcjonariuszy policji. W konsekwencji powstaje niebezpieczeństwo, że reakcja aparatu państwowego mogłaby w sztuczny sposób zwiększać lub zmniejszać społeczną szkodliwość czynu, co narusza zasadę pewności prawa.

Jednym z orzeczeń, w których doszło do skazania za naruszenie art. 135 § 2 k.k. jest wyrok II AKa 91/11 wydany przez Sąd Apelacyjny w Lublinie. Sprawa dotyczyła dziennikarza Edwarda S. piszącego na łamach Gazety Społecznej, który w dwóch publikacjach użył wobec prezydenta Lecha Kaczyńskiego sformułowań „palant” i „idiota”. Zostały one jednak użyte bez osadzenia ich w szerszym kontekście i zdaniem sądu nie stanowiły wyrazu krytyki wobec głowy państwa, a ich „pominięcie w treści artykułów w żaden sposób nie zmieniłoby sensu wypowiedzi oskarżonego ani nie odebrałoby im krytycznego [...] charakteru”⁵⁵. Ponadto Sąd zauważył, że „w artykułach [...] nie zostały opisane żadne konkretne zachowania, wypowiedzi, poglądy czy też decyzje polityczne Prezydenta, do których krytycznie odnosiłby się autor artykułów. [...] W tym stanie rzeczy nie sposób uznać, że w sprawie tej mamy do czynienia ze wspomnianą wyżej krytyką *ad rem*, lecz jedynie z inwektywami skierowanymi pod adresem Lecha Kaczyńskiego, niemającymi żadnej

⁵⁴ Wyrok SA w Warszawie z dnia 31 lipca 2024 r., II AKa 109/23 (LEX nr 3811617).

⁵⁵ Wyrok SA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2011 r., II AKa 91/11 (LEX nr 895936).

merytorycznej wartości i uniemożliwiającymi zaatakowanej osobie rzeczowe ustosunkowanie się do zarzutów”⁵⁶. Skład orzekający bardzo trafnie wskazał również, że słowa powszechnie uważane za wulgarne i obelżywe są „coraz powszechniej używane nie tylko w języku potocznym, ale również w języku debaty publicznej [...], jednak pomimo tego ich użycie w stosunku do konkretnej osoby (nawet w odniesieniu do czynnego polityka, który – jak wyżej wskazano – korzysta z ograniczonej ochrony dóbr osobistych) przekracza granice społecznego przyzwolenia”⁵⁷. Prezydent jest osobą publiczną uczestniczącą aktywnie w debacie politycznej, nie oznacza to jednak, że wszystkie wypowiedzi zamieszczane pod jego adresem będą stanowiły wyraz dozwolonej krytyki.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt związany z orzecznictwem dotyczącym omawianego przepisu. Bardzo rzadko dochodzi do skazania z art. 135 § 2 k.k., a większość spraw kończy się umorzeniem. W latach 2002–2020, czyli na przestrzeni 18 lat, zapadło tylko 17 wyroków skazujących, w tym znaczna część z nich z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności (przykładowo w 2014 roku zapadły dwa wyroki, oba z warunkowym zawieszeniem).⁵⁸ Dane Ministerstwa Sprawiedliwości pokazują, że w praktyce organy ścigania rzadko wszczynają postępowania o przestępstwa z art. 135 § 2 k.k. Nawet jeżeli dochodzi już do procesu, to w praktyce kara bezwzględnego pozbawienia wolności stanowi niewielki odsetek skazań. Z tej statystyki można wysnuć dwa wnioski. Po pierwsze, sądy starają się interpretować art. 135 § 2 k.k. przez pryzmat wolności słowa, kładąc nacisk na kontekst wypowiedzi i dając pole do ostrzejszej krytyki głowy państwa w debacie publicznej, co jest niewątpliwie pożądaną praktyką w społeczeństwie demokratycznym. Po drugie, znieważenie Prezydenta RP cechować się może bardzo wysoką ciemną liczbą przestępstw, gdyż większość naruszeń ma miejsce w Internecie, przez co utrudnione jest ich ściganie, z powodu ich masowego charakteru i anonimowości sprawców.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Wyrok SA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2011 r., II AKa 91/11 (LEX nr 895936).

⁵⁸ Dane Ministerstwa Sprawiedliwości z 28 października 2024 r., przekazane autorowi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

5. Podsumowanie

Reasumując, nie sposób nie dostrzec, jak delikatna jest granica między dopuszczalną przez prawo krytyką Prezydenta RP a wypowiedziami, które ze względu na swój obelżywy charakter mają na celu wyłącznie poniżenie albo ośmieszenie głowy państwa. W XXI wieku od cywilizowanych społeczeństw demokratycznych oczekuje się wysokich standardów w zakresie ochrony wolności słowa i popierania różnorodności prasy. Ochrona przed nadużywaniem tej wolności przysługuje również politykom, choć w ograniczonym zakresie, ze względu na konieczność utrzymania ożywionej dyskusji w życiu politycznym, która stanowi przecież fundament demokratycznego ustroju. W przypadku przestępstwa znieważenia Prezydenta RP decydujący dla odpowiedzialności karnej jest kontekst, w jakim dana wypowiedź została osadzona. Przeprowadzona analiza orzecznictwa pozwala stwierdzić, że art. 135 § 2 k.k., choć służy ochronie godności urzędu Prezydenta RP, nie może być interpretowany w sposób prowadzący do faktycznego ograniczenia swobody wypowiedzi w debacie publicznej. Dominuje pogląd, że nawet wypowiedzi wulgarne mogą być dopuszczalne, jeśli stanowią element szerszej debaty, a ich celem jest krytyka Prezydenta RP. Nie można jednak pominąć faktu, że w części orzeczeń praktyka umarzania postępowań bywa stosowana w sposób zbyt szeroki. Zdarza się, że sądy ograniczają się do formalnego stwierdzenia braku społecznej szkodliwości, nie analizując, czy dana wypowiedź faktycznie wnosi jakikolwiek wkład w debatę publiczną, czy też ma charakter wyłącznie poniżający i obraźliwy. Kluczowe jest zatem zachowanie równowagi między wolnością słowa a ochroną godności urzędu. Ingerencja karna musi być ostatecznością (*ultima ratio*), stosowaną wyłącznie w wypadkach, w których wypowiedź wykracza poza ramy społecznie akceptowalnej dyskusji. W konsekwencji należy stwierdzić, że obecna praktyka sądowa zmierza ku interpretacji art. 135 § 2 k.k., która odpowiada standardom demokratycznego państwa prawa. Kierunek ten wydaje się właściwy – pozwala bowiem na utrzymanie ochrony urzędu Prezydenta RP, respektując jednocześnie konstytucyjnie gwarantowaną wolność wypowiedzi jako fundament debaty publicznej.

Streszczenie

Znieważenie prezydenta RP jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych przestępstw w polskim porządku prawnym. Zarówno orzecznictwo polskich sądów, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla konieczność uwzględnienia szczególnego statusu polityków, którzy powinni wykazywać większą tolerancję wobec krytyki, także ostrej i nacechowanej emocjonalnie. Kluczowe znaczenie dla oceny danej wypowiedzi ma jej kontekst komunikacyjny – celem nie zawsze jest zniewaga, lecz często wyrażenie stanowiska w sporze politycznym. Przykład sprawy Jakuba Żulczyka pokazuje, że publiczne użycie słowa obraźliwego w ramach polemiki nie musi wyczerpywać znamion czynu zabronionego. Nadużywanie przepisu o znieważeniu groziłoby powstaniem efektu mrozącego, ograniczającego swobodę wypowiedzi i tym samym osłabiającego fundamenty demokratycznego dyskursu. Statystyki orzecznicze potwierdzają jednak powściągliwość sądów w wydawaniu wyroków opartych o art. 135 § 2 k.k.

Słowa kluczowe: znieważenie Prezydenta RP, wolność słowa, efekt mrozący, krytyka polityczna, Europejski Trybunał Praw Człowieka

The Crime of Insulting the President of the Republic of Poland and the Limits of Freedom of Speech

Summary

Insulting the President of Poland is one of the most controversial crimes in the Polish legal system. Both Polish court rulings and the European Court of Human Rights emphasize the need to take into account the special status of politicians, who should show greater tolerance towards criticism, including harsh and emotionally charged criticism. The communicative context of a given statement is of key importance for its assessment – the aim is not always to insult, but often to express a position in a political dispute. The example of Jakub Żulczyk's case shows

that the public use of an offensive word in a polemic does not necessarily constitute a prohibited act. Abuse of the provision on insulting behaviour would risk creating a chilling effect, limiting freedom of expression and thus undermining the foundations of democratic discourse. However, case law statistics confirm the restraint of courts in issuing judgments based on Article 135 § 2 of the Criminal Code.

Keywords: insulting the President of Poland, freedom of speech, chilling effect, political criticism, European Court of Human Rights

Krzysztof Pietrzak

Uniwersytet Warszawski

e-mail: kj.pietrzak3@student.uw.edu.pl



EWOLUCJA PRAWA KONSUMENCKIEGO W POLSCE¹

1. Wstęp

Niniejszy artykuł poświęcony został prawu konsumenckiemu w Polsce oraz jego ewolucji. Przedstawia on konstytucyjne podstawy ochrony konsumenta, problematykę związaną z polską akcesją do Unii Europejskiej oraz prounijną wykładnię polskich przepisów. Omówiona została także analiza ustawy o prawach konsumenta², która odgrywa kluczową rolę w polskim systemie prawa konsumenckiego oraz przedstawione zostało stanowisko co do kierunku dalszej ewolucji polskiego prawa konsumenckiego.

2. Konstytucyjne podstawy ochrony konsumenta

W Polsce prawo konsumenckie jest realizacją art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, zawartego w jej rozdziale II, w części pt. „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Stanowi on, że władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Oznacza to, że Konstytucja wskazuje organy państwa jako podmioty odpowiedzialne za realizację tej zasady. Należy w tym miejscu podkreślić, że pojęcie

* Autorka jest absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz praktykiem prawa, e-mail: jetmiravelaj@gmail.com.

¹ Autorka złożyła tekst 10 listopada 2025 roku. Redakcja przyjęła tekst do publikacji 10 grudnia 2025 roku.

² Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. poz. 1796) – dalej: ustawa o prawach konsumenta lub u.p.k.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) – dalej: Konstytucja.

konsumenta użyte w powołanym tu przepisie ma znaczenie autonomiczne i jest zakresowo szersze niż definicja zawarta w kodeksie cywilnym⁴. Jak bowiem zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 grudnia 2008 r.⁵, konstytucyjne pojęcie konsumenta, tak samo jak użytkownika czy najemcy, nie mogą być rozumiane wyłącznie w ich cywilnoprawnym znaczeniu. Wynika to z wielokrotnie podkreślanego w orzecznictwie autonomicznego charakteru pojęć konstytucyjnych, których znaczenie nie może być determinowane treścią ustaw zwykłych, a innymi słowy, pojęcia konstytucyjne nie mogą być odczytywane wyłącznie przez pryzmat postanowień ustawowych. Tym samym można i należy uznać, że użyty w Konstytucji termin „konsument” ma znaczenie szersze od nadanego mu w art. 22¹ k.c.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku z dnia 21 kwietnia 2004 r.⁶, że ochrona konsumenta zmierza do zabezpieczenia interesów słabszego uczestnika rynku, którego wiedza i orientacja są ograniczone w porównaniu do profesjonalnego sprzedawcy lub usługodawcy. Konsument ma słabszą pozycję przetargową, a jego swoiste upośledzenie wynika z przyczyn systemowych, determinowanych pozycją rynkową. Z tej też przyczyny działania na rzecz ochrony konsumenta, które mają umocnić jego pozycję wobec profesjonalnego partnera, służą wyrównaniu ich szans i zapewnieniu swobody dokonania wyboru i podjęcia nieskrępowanej decyzji. Istotą ochrony konsumenta nie jest więc nadawanie mu dodatkowych nadzwyczajnych przywilejów, ale poddanie całości obrotu praktykom rynkowo-kompensatoryjnym, które mają przywrócić utraconą zdolność decydowania o konsumpcji.

Omawiana norma konstytucyjna, choć nie została ujęta w formułę prawa podmiotowego, nie może być traktowana jako czysto formalny postulat⁷. Jak bowiem zostało wskazane powyżej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że art. 76 Konstytucji wyraża

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. poz. 1071) – dalej: kodeks cywilny lub k.c.

⁵ Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2008 r., K 37/07 (OTK 2008, seria A, nr 10, poz. 172).

⁶ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03 (OTK 2004, seria A, nr 4, poz. 31).

⁷ Wyrok SN z dnia 5 października 2021 r., I NSNc 366/21 (LEX nr 3242954).

konstytucyjną zasadę polityki państwa. Zasada ta zobowiązuje władze publiczne, w tym sądy, sprawujące zgodnie z art. 10 ust. 2 władzę sądową, do podejmowania działań w kierunku ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Na powyższe wskazywał także Sąd Najwyższy, uznając art. 76 Konstytucji za dopuszczalny wzorzec kontroli orzeczeń na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym⁸.

3. Akcesja Polski do Unii Europejskiej oraz prounijna wykładnia polskich przepisów

W okresie przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, Polska działała pod presją przystosowywania swojego prawa do prawa wspólnotowego. Z powodu procesu pospiesznej transpozycji dyrektyw, ograniczony był czas na refleksję nad celowością, słusnością i skutecznością przyjmowanych rozwiązań oraz nad ich wpływem na całość systemu prawa cywilnego, przyjmowane zaś rozwiązania dalekie bywały od optymalnego wyważenia trzech czynników, po pierwsze osiągnięcia *effet utile*, po drugie spójności polskiego systemu prawa cywilnego oraz po trzecie, zapewnienia możliwie najlepszej ochrony konsumenta⁹.

Założeniem prac nad implementacją aktów prawa wspólnotowego było dążenie do inkorporacji konsumenckiego prawa umów w maksymalnym stopniu do kodeksu cywilnego, a w zakresie, w jakim nie będzie to możliwe, dokonanie implementacji pozakodeksowej, natomiast kolejnym etapem miało być rozważenie przeniesienia określonej materii do kodeksu cywilnego¹⁰. Intensyfikacja prac nad transpozycją dyrektyw konsumenckich przypadła na lata 1998–2002. W tym okresie zostały uchwalone m.in. ustawy konsumenckie, takie jak obecnie nieobowiązująca ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez

⁸ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 622).

⁹ M. Jagielska [i in.], *Implementacja prawa konsumenckiego w Polsce*, EPS 2006, nr 12, s. 12–24.

¹⁰ Tamże.

produkt niebezpieczny¹¹, implementująca kolejne dyrektywy, obecnie nieobowiązująca ustawa z dnia 13 lipca 2000 r. o ochronie nabywców prawa korzystania z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego w oznaczonym czasie w każdym roku oraz o zmianie ustaw Kodeks cywilny, Kodeks wykroczeń i ustawy o księgach wieczystych i hipotece¹², implementująca kolejną dyrektywę oraz obecnie nieobowiązująca ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego¹³, również implementująca kolejną dyrektywę¹⁴.

Już też od początku procesu akcesyjnego Polski do Unii Europejskiej, istotnego znaczenia nabrała kwestia wykładni rodzimych przepisów w świetle obowiązujących regulacji unijnych w związku z ich transpozycją i implementacją. Zagadnienie to nabrało oczywiście jeszcze większego znaczenia po akcie formalnego przystąpienia Polski do Unii. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r.¹⁵, interpretacja jest uznanym instrumentem implementacji prawa europejskiego w ogólności¹⁶, jak i środkiem dostosowawczym prawa dla państw w okresie przed akcesyjnym i dlatego też od organów stosujących prawo w państwach Unii Europejskiej oczekuje się interpretacji prawa wewnętrznego zgodnej z prawem europejskim. To powoduje, że nawet normy wspólnotowe, które same w sobie nie nadają się do bezpośredniego stosowania, są punktem odniesienia, obowiązkowym kryterium do osiągnięcia zgodnej interpretacji, a ponadto uznaje się powinność wykorzystania

¹¹ Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. poz. 1225) – dalej: ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów.

¹² Ustawa z dnia 13 lipca 2000 r. o ochronie nabywców prawa korzystania z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego w oznaczonym czasie w każdym roku oraz o zmianie ustaw Kodeks cywilny, Kodeks wykroczeń i ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 74, poz. 855).

¹³ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 141, poz. 1176) – dalej: ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej.

¹⁴ M. Jagielska [i in.], *Implementacja...*, s. 12–24.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02 (OTK 2003, seria A, nr 1, poz. 4).

¹⁶ S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 123 i n.

prawa europejskiego jako wzorca przy interpretacji prawa wewnętrznego. Trybunał podkreślił, że przeciwna interpretacja pozostałaby nie tylko w sprzeczności z kierunkami interpretacyjnymi przyjętymi w prawie europejskim, ale że byłoby sprzeczne z zasadą państwa prawa dopuszczenie do takiego odczytania przepisów, które umożliwiałoby interpretację sprzeczną z zasadami prawa europejskiego.

Wymóg prounijnej wykładni przepisów ustawy krajowej podkreślany jest też konsekwentnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W jednym ze swoich orzeczeń Sąd ten zwrócił uwagę, że zasada interpretacji przyjaznej dla prawa europejskiego znajduje uzasadnienie również w art. 91 ust. 1 Konstytucji¹⁷.

Aby osiągnąć założony cel, sąd zobowiązany jest uwzględniać wszystkie krajowe metody wykładni, nie może to jednak prowadzić do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*. W wyroku z dnia 25 maja 2023 r.¹⁸, Sąd Najwyższy podkreślił, że chociaż w procesie wykładni podstawowe znaczenie ma metoda językowa, to jednak w sytuacji, w której jej wynik byłby niedorzeczny, sprzeczny z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi lub gdy prowadzi ona do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *ratio legis* interpretowanego przepisu, należy taką wykładnię odrzucić¹⁹. Proces wykładni należy przeprowadzić przez wszystkie typy dyrektyw i nawet po pomyślnym zakończeniu wykładni językowej, należy zastosować reguły systemowe oraz reguły funkcjonalne²⁰. Jednoznaczny rezultat wykładni uzyskany na podstawie dyrektyw językowych powinien zatem zostać odrzucony w sytuacji, gdy wykładnia językowa burzy podstawowe założenia o prawodawcy, a przede wszystkim podstawowe założenie o jego systemie wartości.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 26 maja 2021 r., I NSKP 1/21 (LEX nr 3225203).

¹⁸ Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II NSKP 8/23 (Legalis nr 2954830).

¹⁹ Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 124 i n.; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 78.

²⁰ Por. M. Zieliński, *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa* [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 118.

4. Ustawa o prawach konsumenta

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów²¹ stanowi tzw. kamień milowy w europejskim prawie konsumenckim. Jej celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów przy jednoczesnym zachowaniu funkcjonalności rynku wewnętrznego. Wspomniana regulacja, transponowana do polskiego porządku prawnego poprzez uchwalenie ustawy o prawach konsumenta, ustanawia kompleksowy system praw konsumenta, w tym prawo do odstąpienia od umowy zawieranej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa. W uzasadnieniu do projektu rządowego ustawy o prawach konsumenta podkreślono, że transpozycja dyrektywy o prawach konsumentów doprowadzić ma do ujednolicenia i doprecyzowania przepisów dotyczących umów konsumenckich zawieranych w lokalu przedsiębiorstwa w zakresie obowiązków informacyjnych oraz ujednolicenia i doprecyzowania przepisów dotyczących umów konsumenckich zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa oraz na odległość w zakresie obowiązków informacyjnych, wymogów formalnych związanych z zawieraniem takich umów oraz prawa odstąpienia od nich²². Zgodnie z art. 4 dyrektywy o prawach konsumentów, państwa członkowskie nie mogą utrzymywać ani wprowadzać do swojego prawa krajowego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w dyrektywie, w tym również przepisów surowszych lub łagodniejszych w celu zapewnienia innego poziomu ochrony konsumentów, chyba że dyrektywa ta stanowi inaczej. Wprowadza ona zatem harmonizację zupełną i w związku z tym ustawa, w zakresie, w jakim transponuje omawianą dyrektywę, co do zasady ściśle odzwierciedla rozwiązania w niej przyjęte. Nie dotyczy to jedynie pojedynczych kwestii, w których

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. WE L 304, s. 64) – dalej: dyrektywa o prawach konsumentów.

²² Por. uzasadnienie do projektu rządowego ustawy o prawach konsumenta, VII kadencja, druk sejm. nr 2076, s. 1–2.

zdecydowano się skorzystać z opcji regulacyjnych pozostawionych przez dyrektywę do wyboru ustawodawcy krajowemu.

Ustawa o prawach konsumenta stanowi również ponowną transpozycję dyrektyw dotyczących sprzedaży konsumenckiej, a dyrektywa o prawach konsumenta w regulowanym przez siebie zakresie przyjmowała model harmonizacji minimalnej, co pozwalało na odejście od jej literalnej treści i dopasowanie jej do struktury odpowiedzialności za wadliwość rzeczy sprzedanej uregulowanej w kodeksie cywilnym. Drugim celem ustawy było uporządkowanie i zintegrowanie przepisów dotyczących odpowiedzialności za jakość rzeczy sprzedanej, w szczególności właśnie w odniesieniu do przepisów stanowiących transpozycję dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej²³, wdrożonej do polskiego porządku prawnego ustawą o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej²⁴. Skutkowało to uchyceniem tej ostatniej ustawy oraz zmianą i uzupełnieniem przepisów kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności sprzedawcy za wadę rzeczy sprzedanej. Dokonana zatem została w istocie ponowna transpozycja powyższej dyrektywy do kodeksu cywilnego, w miejsce uprzedniej transpozycji pozakodeksowej²⁵.

Ustawą o prawach konsumenta znowelizowano kodeks cywilny w zakresie przepisów dotyczących odpowiedzialności za niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową i gwarancji komercyjnej, które zostały zintegrowane z kodeksowymi przepisami dotyczącymi rękojmi i gwarancji. Ustawodawca zachował pewne odrębności w obrocie konsumenckim, ujęte jednak już w regulacji kodeksowej. Do kodeksu cywilnego wprowadzono ponadto szczegółowe zasady dochodzenia roszczeń związanych z wadliwością rzeczy sprzedanej w łańcuchu sprzedawców, dodając nowy dział do niego, po czym go uchylono oraz przeniesiono obowiązki informacyjne przedsiębiorcy²⁶.

²³ Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (Dz.Urz. WE L 171, s. 12).

²⁴ Por. uzasadnienie..., s. 1–2.

²⁵ A. Grzesiok-Horosz [i in.], *Komentarz do art. 1 u.p.k.* [w:] *Ustawa o prawach konsumenta. Kodeks cywilny (nyciąg). Komentarz*, red. B. Kaczmarek-Templin [i in.], Warszawa 2024, nb. 1

²⁶ B. Więzłowska-Czepiel, *Komentarz do art. 52 u.p.k.* [w:] *Ustawa...*, nb. 7.

Przyjęcie omawianej ustawy spowodowało również konieczność uchylecia ustawy o ochronie niektórych praw konsumentów, która transponowała do prawa polskiego dyrektywę o umowach zawieranych na odległość²⁷ oraz dyrektywę o umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa²⁸. Ponieważ ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów zawierała szczególne przepisy o umowach zawieranych na odległość dotyczących usług finansowych, które stanowiły transpozycję dyrektywy 2002/65/WE²⁹, powtórzono treść tych przepisów.

Warto zaznaczyć, że w efekcie nowelizacji ustawy z 2022 r., został rozszerzony jej zakres przedmiotowy. Skutkowało to dodaniem do ustawy o prawach konsumenta dwóch nowych rozdziałów w postaci umów zobowiązujących do przeniesienia własności towaru na konsumenta oraz umów o dostarczanie treści cyfrowej lub usługi cyfrowej, co wiązało się z koniecznością implementacji dyrektywy cyfrowej³⁰ oraz dyrektywy towarowej³¹.

5. Dalsza ewolucja polskiego prawa konsumenckiego

Dokonując transpozycji i implementacji dyrektyw unijnych, polski ustawodawca stoi przed niezwykle trudnym zadaniem zachowania spójności własnego systemu prawnego oraz jego sprawnego funkcjonowania. Nie zawsze jednak realizuje to zadanie z sukcesem, a nawyk dokonywania transpozycji przepisów z zakresu ochrony konsumenta poprzez

²⁷ Dyrektywa 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (Dz.Urz. WE L 144, s. 19).

²⁸ Dyrektywa Rady z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa (Dz.Urz. WE L 372, s. 31).

²⁹ Dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EEG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE (Dz.Urz. WE L 271, s. 16).

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych (Dz.Urz. WE L 136, s. 1) – dalej: dyrektywa cyfrowa.

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/771 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniająca rozporządzenie (UE) 2017/2394 oraz dyrektywę 2009/22/WE i uchylająca dyrektywę 1999/44/WE (Dz.Urz. WE L 136, s. 28) – dalej: dyrektywa towarowa.

przyjmowanie ustaw pozakodeksowych staje się coraz bardziej widoczny. W efekcie, z jednej strony mnoży się pozakodeksowe ustawodawstwo szczególne, z drugiej zaś same kodeksy cywilne coraz bardziej tracą na kompletności oraz spójności, a w konsekwencji obniża się ich ranga jako źródeł prawa prywatnego.

Choć przyjęto początkowo założenie, że należy dążyć do inkorporacji konsumenckiego prawa umów w maksymalnym stopniu do kodeksu cywilnego, a w zakresie, w jakim nie będzie to możliwe, dokonać implementacji pozakodeksowej, a następnie rozważyć przeniesienie określonej materii do kodeksu cywilnego, to niedostosowanie systematyki, metodologii i terminologii odrębnych ustaw konsumenckich do standardów kodeksu powoduje powiększenie istniejących rozbieżności pomiędzy klasycznym, kodeksowym prawem cywilnym a prawem konsumenckim³².

Ostatecznie utrwalił się w naszym kraju tzw. model mieszany, w ramach którego część regulacji zawartych w dyrektywach konsumenckich znalazła swoje odzwierciedlenie w kodeksie cywilnym, a część w ustawach odrębnych. Powoduje to, że w pełni aktualne pozostaje pytanie dotyczące miejsca regulacji konsumenckich w systemie prawa polskiego i ujęcia całości tej materii we wspomnianym systemie³³. Wspomniany model może prowadzić do sytuacji, w której poszczególne polskie ustawy implementacyjne nie zawsze będą ze sobą odpowiednio skorelowane, a jakość wewnętrznego systemu prawa ulegnie pogorszeniu, utrudniając zarazem jego wykładnię i stosowanie.

Zważywszy na dotychczasowe nowelizacje i ewolucje systemu prawa konsumenckiego, należy stwierdzić, że prawo konsumenckie nie jest tradycyjną częścią prawa cywilnego i wykazuje od niego szereg odrębności. Kolejnych argumentów dla stanowiska o istotnej odrębności prawa konsumenckiego od prawa cywilnego dostarczają zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o prawach konsumenta. Można pokusić się nawet o stwierdzenie, że dokonana przez tę nowelizację implementacja dyrektywy towarowej oraz cyfrowej zmieniła

³² M. Jagielska [i in.], *Implementacja...*, pkt I.1 i n.

³³ Tamże, pkt I.2.

dotychczasowy porządek prawny³⁴. Oczywiście, co było już wielokrotnie podkreślane, główną zmianą wprowadzoną przez nowelizację jest rozwiązanie polegające na wyłączeniu z reżimu k.c. odpowiedzialności sprzedawcy wobec konsumenta za niezgodność rzeczy z umową, utworzeniu tych przepisów w odrębnym akcie prawnym i stworzenie tym samym dwóch reżimów odpowiedzialności, tj. kodeksowego i ustawowego³⁵.

Zważywszy na wskazane powyżej kwestie wydaje się, że zasadnym byłoby postawienie pytania, czy w związku z rozwojem i ewolucją regulacji dotyczących obrotu konsumenckiego nie zaczynamy mieć do czynienia z wyodrębnianiem się odrębnej od prawa cywilnego, samodzielnej gałęzi prawa. Wydaje się, że to co zostało przedstawione powyżej, dostarcza szeregu argumentów za udzieleniem na to pytanie pozytywnej odpowiedzi. Prawo konsumenckie charakteryzuje się specyficznymi, tylko sobie właściwymi cechami i w sposób sobie właściwy reguluje stosunki prawne funkcjonujące w ograniczonym zakresie podmiotowym, pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą, znacząco odbiegając przy tym od tradycyjnej specyfiki właściwej dla stosunków cywilnoprawnych.

Streszczenie

Niniejszy artykuł przedstawia niektóre zagadnienia prawa konsumenckiego, od ogólnych do bardziej szczegółowych. Analizowano podstawy ochrony konsumenta i akcesję Polski do Unii Europejskiej. Omówiono ustawę o prawach konsumenta zważywszy na jej kluczową rolę w polskim systemie prawnym i bazując na dotychczasowych nowelizacjach w systemie prawa konsumenckiego oraz głosach doktryny, przedstawiono tezę wyodrębnienia polskiego prawa konsumenckiego jako oddzielnej gałęzi prawa.

Słowa kluczowe: ustawa, dyrektywa, prawo konsumenckie, ustawa o prawach konsumenta, ewolucja.

³⁴ A. Sosna, *Prawa konsumenta po nowelizacji – charakterystyka, zmiany, znaczenie prawne*, MoP 2024, nr 1, s. 38.

³⁵ Tamże.

The Evolution of Consumer Law in Poland

S u m m a r y

This article presents some issues of consumer law, ranging from general to more specific ones. It analyzes the foundations of consumer protection and Poland's accession to the European Union. It discusses the Consumer Rights Act in the context of its key role in the Polish legal system and based on previous changes in consumer law and doctrine, presents the thesis of separating Polish consumer law as a separate branch of law.

Keywords: act, directive, consumer law, Consumer Rights Act, evolution.

mgr Jetmira Francesca Velaj

Uniwersytet Warszawski

e-mail: jetmiravelaj@gmail.com

The Evolution of Consumer Law in Poland

S u m m a r y

This article presents some issues of consumer law, ranging from general to more specific ones. It analyzes the foundations of consumer protection and Poland's accession to the European Union. It discusses the Consumer Rights Act in the context of its key role in the Polish legal system and based on previous changes in consumer law and doctrine, presents the thesis of separating Polish consumer law as a separate branch of law.

Keywords: act, directive, consumer law, Consumer Rights Act, evolution.

mgr Jetmira Francesca Velaj

Uniwersytet Warszawski

e-mail: jetmiravelaj@gmail.com

RAMY PRAWNE DYPLOMACJI PUBLICZNEJ PAŃSTW¹

1. Wstęp

Mimo że powstaje wiele publikacji na temat samej dyplomacji publicznej, to ujmuja one zagadnienie z punktu widzenia nauki o stosunkach międzynarodowych albo społecznych². Przedmiot badań nauki o prawie międzynarodowym jest węższy niż nauki o stosunkach międzynarodowych, choć nie można go ograniczać jedynie do prawa. Ze stosunków międzynarodowych, których badanie stanowi tło dla rozważań prawnych, wyrastają normy prawa międzynarodowego. „Nie można więc badać w sposób naukowy prawa międzynarodowego w oderwaniu od stosunków międzynarodowych, gdyż prowadzi to do formalizmu”³. Niniejszy artykuł jest próbą uchwycenia miejsca dyplomacji publicznej w prawie międzynarodowym i ze względu na obszerność samego zagadnienia nie wyczerpuje tematu. Badanie opiera się głównie na dokumentach i praktyce państw, gdyż literatura naukowa w tym obszarze naukowym jest znikoma. W analizie najpierw przedstawiono w krótkim ujęciu definicję dyplomacji publicznej. Potem przeanalizowano podstawowe dokumenty prawa międzynarodowego, które regulują współczesne stosunki między państwami pod kątem zagadnienia dyplomacji publicznej, by skupić się następnie na przyjętych rozwiązaniach w zakresie realizacji

* Uniwersytet Warszawski, e-mail: malgorzata.wierzejska@proton.me.

¹ Autor złożył tekst 28 sierpnia 2025 roku. Redakcja przyjęła tekst do publikacji 6 listopada 2025 roku.

² Przykładowo: J. Melissen, *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, New York 2005, ale także m.in.: A. Woroniecka, *Cultural Diplomacy in International Relations Theory and Studies on Diplomacy*, [w:] *Actual problems of international relations. Release 127 (part II)*, Kijów 2016 czy Ch. Frangonikolopoulos, *Refocussing Public Diplomacy: The need for strategic discursive public diplomacy*, D&S 2012, nr 23 (4).

³ W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo Międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2024, s. 25.

dyplomacji publicznej z perspektywy międzynarodowej organizacji pozarządowej. Na końcu przedstawiono polskie regulacje prawne i rozwiązania instytucjonalne.

2. Dyplomacja publiczna państwa

Powszechnie uznaje się, że termin „dyplomacja publiczna” został ukuty w 1965 r. przez Edmunda Gulliona, dziekana Fletcher School of Law and Diplomacy na Tufts University i zasłużonego emerytowanego oficera służby zagranicznej. W broszurze założonego przez niego wówczas „Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy” znalazła się jego koncepcja dyplomacji publicznej: „Dyplomacja publiczna [...] zajmuje się wpływem postaw społecznych na kształtowanie i realizację polityki zagranicznej. Obejmuje ona wymiary stosunków międzynarodowych wykraczające poza tradycyjną dyplomację: kształtowanie przez rządy opinii publicznej w innych państwach, interakcje prywatnych grup i interesów jednego państwa z innym, relacjonowanie spraw zagranicznych i ich wpływu na politykę, komunikacje między osobami, których praca polega na komunikacji, jak dyplomaci i zagraniczni korespondenci, oraz proces komunikacji międzykulturowej”⁴. Termin „dyplomacja publiczna” zyskał popularność właśnie w 1965 r., gdyż wtedy to w Waszyngtonie zaistniała realna potrzeba takiej koncepcji. Agencja Informacyjna Stanów Zjednoczonych szukała alternatywy dla łagodnego terminu „informacja” lub złośliwego terminu „propaganda”, świeżego zwrotu, na którym mogłaby budować nowe i miłe znaczenia. Zasadniczo, koncepcja ta obowiązuje do dziś.

Dyplomacja publiczna jest obszarem polityki państwa. Państwa różnie podchodzą do zagadnienia, ale każde w ten czy inny sposób ją prowadzi. Z definicją dyplomacji publicznej spotykamy się wprost w prawie wewnętrznym Korei Południowej. Tutaj dyplomacja publiczna odnosi się do działań dyplomatycznych, poprzez które państwo promuje zrozumienie Republiki Korei wśród obywateli zagranicznych i zwiększa zaufanie

⁴ N.J. Cull, „Public Diplomacy”; *Before Gullion: The Evolution of a Phrase*, USC Center on Public Diplomacy, <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>, 23.12.2025.

do niej bezpośrednio lub we współpracy z lokalnymi rządami lub sektorem prywatnym w oparciu o kulturę, wiedzę, politykę itp. (art. 2 Ustawy o dyplomacji publicznej⁵). Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych przyjmuje, że „dyplomacja publiczna obejmuje działania o charakterze strategicznym, koordynacyjnym i wykonawczym, które poprzez kształtowanie postaw społecznych i opinii publicznej za granicą mają na celu uzyskanie zrozumienia i poparcia dla polskiej racji stanu i polityki zagranicznej RP”. I dalej wyjaśnia: „wykorzystanie mechanizmów *soft power* w dyplomacji publicznej, takich jak promocja polskiej kultury, historii, nauki i innowacji, języka polskiego, edukacji, sportu, turystyki oraz gospodarki, pozwala budować pozytywny wizerunek Polski za granicą i dobre stosunki międzynarodowe. Dyplomacja publiczna odgrywa bardzo ważną rolę obok tradycyjnej dyplomacji, a jej działalność skierowana jest do zagranicznych instytucji, organizacji i społeczeństw”⁶.

Funkcja dyplomacji publicznej jest zmiana nastawienia innych społeczeństw do aktywów państwa, takich jak kultura, wartości czy polityka – nastawienia wynikającego z braku znajomości, sympatii czy poparcia dla tego państwa. Państwa przykładają dużą wagę do działalności informacyjno-propagandowej swych misji dyplomatycznych i samego ministerstwa spraw zagranicznych, ze względu na jej ważną rolę w budowaniu wiarygodności polityki rządu państwa wysyłającego, szczególnie dziś, gdy *mass (i social – M.W.) media* potrafią skutecznie wypaczyć obraz polityki prowadzonej przez państwo⁷. W praktyce państw obecnie w obszarze polityki zagranicznej w miejsce terminu „dyplomacja publiczna” często pojawia się termin „dezinformacja”.

Dyplomacja publiczna jest też obszarem polityki organizacji międzynarodowych, jak np. Unii Europejskiej, której podejście jest następujące: „dyplomacja publiczna UE pomaga tworzyć przestrzeń do prowadzenia globalnych rozmów na temat kwestii będących przedmiotem wspólnego

⁵ https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=62530&lang=ENG, 29.12.2025.

⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Dyplomacja publiczna*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dyplomacja-publiczna>, 13.03.2025.

⁷ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, s. 156-157.

zainteresowania, promować wspólne zrozumienie i przygotowywać grunt pod globalną współpracę. Opracowywanie trwałych kanałów komunikacji między obywatelami a władzami publicznymi na szczeblu krajowym, europejskim i globalnym jest niezbędne do utrzymania wysokiego poziomu zaufania do instytucji publicznych”⁸. Stowarzyszenie EUNIC (Narodowe Instytuty Kultury Unii Europejskiej), strategiczny partner UE, organizacji *sui generis*, o którym więcej poniżej, określiło wizję swojej działalności jako dążenie do budowania zaufania i zrozumienia między mieszkańcami Europy i szerszego świata. Rozumienie kultury przez EUNIC jest szerokie: obejmuje sztukę, przemysły kreatywne, współpracę rozwojową, digitalizację, edukację, pleć, dziedzictwo, prawa człowieka, język i wielojęzyczność, włączenie społeczne, sport, zrównoważony rozwój, turystykę, młodzież i inne⁹.

Niektórzy dzielą dyplomację publiczną na dwa rodzaje: tradycyjną dyplomację publiczną i nową dyplomację publiczną XXI wieku. Tradycyjna dyplomacja publiczna była narzędziem skonfliktowanych ze sobą państw, które chciały przekonać opinie publiczną wroga do wywarcia wpływu na ich rządy (okres zimnowojenny). Na początku XXI wieku zidentyfikowano obecną jej formę. Zmieniły się jej cele. Nowa dyplomacja publiczna nastawiona jest na budowanie silnej reputacji państwa przez promowanie własnych interesów i zdobywanie poparcia zarówno na gruncie politycznym, jak i ekonomicznym. Charakteryzuje ją udział podmiotów państwowych i niepaństwowych¹⁰.

3. Dyplomacja publiczna w wymiarze prawa międzynarodowego

Państwa nigdy nie znajdowały się w stanie zupełnej alienacji. Współcześnie – wręcz przeciwnie – stosunki międzypaństwowe stają się coraz bardziej różnorodne pod względem treści i formy. Potrzeba przyjęcia określonych norm postępowania państw w ich wzajemnych stosunkach pojawiła się wraz z nawiązywaniem stosunków między państwami, z ich

⁸ European Union External Action, Public Diplomacy: Building bridges between the European Union and the rest of the world, https://www.eeas.europa.eu/eeas/public-diplomacy_en, 13.03.2025.

⁹ <https://www.eunicglobal.eu/about>, 23.12.2025.

¹⁰ D. Fater, *Wyzwania dyplomacji publicznej w epoce ponowoczesnej. Wybrane problemy*, APP 2019, nr 1, s. 50–51.

utrzymywaniem i rozwijaniem. W stosunkach międzynarodowych biora udział dwie odmienne kategorie uczestników: 1) państwa i inne organizacje niepodlegające żadnej władzy państwowej oraz 2) osoby fizyczne i organizacje, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa, mające określoną przynależność państwową, powołane zgodnie z prawem jakiegoś państwa lub działające za jego przyzwoleniem i podlegające jego władzy i prawu. Nie ma wątpliwości, że pierwsza kategoria regulowana jest bezpośrednio przez prawo międzynarodowe. Niemniej przyjmuje się coraz częściej, że współczesne prawo międzynarodowe jest zespołem norm regulujących stosunki międzynarodowe w szerokim znaczeniu: to nie tylko stosunki międzypaństwowe, lecz również stosunki między państwami a innymi podmiotami oraz między tymi innymi podmiotami, tzn. ogólne relacje między różnymi podmiotami – niezależnymi od siebie i od jakiejś wspólnej władzy państwowej¹¹. Problematyka współczesnej dyplomacji publicznej będzie się odnosić do szerszego pojęcia tego zagadnienia.

„Problematyka podmiotowości prawa międzynarodowego jest jedna z najbardziej spornych kwestii w doktrynie tego prawa”¹². Podmiotem prawa międzynarodowego jest ten, kto posiada prawa lub obowiązki wynikające bezpośrednio z prawa międzynarodowego. W ujęciu klasycznym jedynie państwa są podmiotami suwerennymi, pełnymi i pierwotnymi i każde z nich z chwili jego powstania staje się *ipso facto* pełnym podmiotem prawa międzynarodowego. Natomiast pozostałe podmioty prawa międzynarodowego są podmiotami niesuwerennymi, niepełnymi i pochodnymi, gdyż podmiotowość ich została stworzona lub uznana przez państwa, a posiadają ją w takim zakresie, w jakim została im ona przez państwa nadana¹³. Wyróżnia je zdolność do działania na arenie międzynarodowej. Podmioty realizujące dyplomację publiczną będą należały również do drugiej kategorii.

Wśród elementów pojęcia państwa, obok terytorium i ludności, wymienia się także rząd, a niekiedy też zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Jest to o tyle istotne, że to rząd realizuje

¹¹ W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo...*, s. 18–24.

¹² K. Karski, *Osoba prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 17.

¹³ W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo...*, s. 133–134.

dplomacie publicznej. W prawie międzynarodowym państwo stanowi wyraz woli narodu i skutek jego samostanowienia. Zgodnie z Deklaracją zasad prawa międzynarodowego: „każde państwo ma prawo swobodnie wybrać i rozwijać swój system polityczny, społeczny, gospodarczy i kulturalny”¹⁴. Jednocześnie każde państwo może robić wszystko, co nie jest zakazane przez normy prawa międzynarodowego wiążące to państwo. To, co należy do kompetencji własnej państwa, określone jest przez aktualny stan jego zobowiązań prawnomiędzynarodowych¹⁵. Wraz z rozwojem stosunków międzynarodowych coraz więcej zagadnień jest poddawanych reglamentacji prawnomiędzynarodowej.

Samo zagadnienie dyplomacji publicznej państwa nie zostało wprost sformalizowane w prawie międzynarodowym. Niemniej obowiązek popierania przyjaznych stosunków, związany z przemianami zachodzącymi we współczesnym świecie, odnajduje swe formalne odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym. W preambule Karty Narodów Zjednoczonych państwa deklaruja, że są zdecydowane „postępować tolerancyjnie i współżyć w pokoju jak dobrzy sąsiedzi”. W tym duchu Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła w art. 1 ust. 2 za swój cel rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami. Zatem, funkcja „popierania” przyjaznych stosunków między państwami ma szczególne znaczenie (tu: zwłaszcza dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, co jest szczególnie ważne w kontekście pojęcia dyplomacji publicznej jako „dezinformacji” lub walki z nią, ale szersze odniesienie się do tej kwestii wychodzi poza założenia niniejszego artykułu).

W preambule Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. państwa przywołały cele Karty NZ, w tym rozwój przyjaznych stosunków między narodami. Co więcej, państwa wyraziły swe przekonanie, że Konwencja „przyczyni się do rozwoju przyjaznych stosunków między państwami bez względu na różność ich systemów ustrojowych i społecznych”. Art. 3 ust. 1 tejże Konwencji określa funkcje misji dyplomatycznej w państwie przyjmującym. Są to: a) reprezentowanie państwa wysyłającego w państwie przyjmującym; b) ochrona w państwie przyjmującym interesów

¹⁴ Tamże, s. 148.

¹⁵ Tamże, s. 147.

państwa wysyłającego i jego obywateli w granicach ustalonych przez prawo międzynarodowe; c) prowadzenie rokowań z rządem państwa przyjmującego; d) zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami panującymi w państwie przyjmującym i z rozwojem zachodzących w nim wydarzeń oraz zdawanie z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego; e) popieranie przyjaznych stosunków pomiędzy państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz rozwijanie pomiędzy nimi stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych.

Stale pogłębiający się proces specjalizacji życia i problematyki międzynarodowej wymusił znaczne rozszerzenie zakresu funkcji misji dyplomatycznej i jej zadań. Znaczeniu wzrasta nie tylko zakres, ale również operatywność i efektywność działania misji dyplomatycznych¹⁶. Dyplomacja publiczna, choć nie została wprost wymieniona wśród funkcji misji, stanowi zadanie współczesnej dyplomacji. Jest to zgodne z charakterem działań dyplomatycznych XXI wieku. Zasadnym jest przyjęcie, że wola państw jest prowadzenie dyplomacji publicznej poprzez misje dyplomatyczne (personel dyplomatyczny misji). Niewątpliwie też swym znaczeniem wpisuje się ona w promocyjną funkcję misji art. 3 lit. d) i e) cytowanej Konwencji.

Niemniej, należy przyjąć, że prawo międzynarodowe reglamentuje działalność dyplomacji publicznej. W art. 3 lit. d) Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych jest mowa o „zaznajamianiu się wszelkimi legalnymi sposobami”. Sposoby legalne to takie, które są dopuszczalne w świetle prawa wewnętrznego państwa przyjmującego. Poza tym ograniczenia działalności misji dyplomatycznej, w zakresie dyplomacji publicznej, określają zasady odnoszące się do całej działalności misji akredytowanej w państwie przyjmującym: „1) wszelka działalność misji musi być zgodna z prawem międzynarodowym i nie może naruszać prawa państwa przyjmującego; 2) działalność obcej misji dyplomatycznej nie może prowadzić do ingerencji w sprawy wewnętrzne lub zewnętrzne państwa przyjmującego; 3) działalność misji nie może szkodzić politycznym, gospodarczym bądź innym stosunkom między państwem wysyłającym i państwem przyjmującym”¹⁷.

¹⁶ J. Sutor, *Prawo...*, s. 129.

¹⁷ W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo...*, s. 316.

Reglamentuje to choćby „Deklaracja zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między Państwami uczestniczącymi” z 24 października 1970 r., określająca zasady kształtujące współczesne stosunki międzynarodowe. Stanowi ona, że państwa będą powstrzymywać się od jakiegokolwiek ingerencji w wewnętrzne lub zewnętrzne sprawy należące do zakresu wewnętrznej jurysdykcji państw, niezależnie od ich stosunków wzajemnych. Deklaracja stanowi także, że państwa będą rozwijać współpracę między sobą i ze wszystkimi państwami we wszystkich dziedzinach zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, ale zaznacza też, że „będą one również, rozwijając wzajemną współpracę, dokładać starań w celu podnoszenia dobrobytu narodów i przyczyniania się do zaspokojenia ich aspiracji, między innymi dzięki korzyściom wynikającym z lepszego wzajemnego poznania się oraz zaspokojenia ich aspiracji oraz dzięki postępom i osiągnięciom w dziedzinach gospodarczej, naukowo-technicznej, społecznej, kulturalnej i humanitarnej”¹⁸.

Podobnie jak preambuła Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, również preambuła Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. powołuje się na cele Karty NZ, dotyczące rozwoju przyjaznych stosunków między narodami i wyraża przekonanie, że Konwencja „przyczyni się również do rozwoju przyjaznych stosunków między państwami bez względu na różnice w ich systemach ustrojowych i społecznych”. Wola państw było zapewnienie skutecznego wykonywania funkcji przez urzędy konsularne w imieniu ich państw. Funkcje te określone zostały w art. 5 Konwencji.

Funkcje konsularne w dziedzinie informacyjno-promocyjnej zostały sformułowane w art. 5 lit. b) i c) i polegają one na: b) popieraniu rozwoju stosunków handlowych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz na popieraniu wszelkimi innymi sposobami przyjaznych stosunków między tymi państwami zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji; c) zapoznawaniu się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami i rozwojem życia handlowego, gospodarczego, kulturalnego i naukowego państwa

¹⁸ B. Wierzbicki, *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, Rozdział 4. *Zasady kształtujące współczesne stosunki międzynarodowe*, s. 49–56.

przyjmującego, zdawaniu z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego oraz udzielaniu informacji osobom zainteresowanym. Dają one podstawę do działalności w ramach dyplomacji publicznej. Działalność ta nie może jednak nosić znamion mieszania się do spraw wewnętrznych państwa przyjmującego lub państwa trzeciego¹⁹.

Rozwój funkcji dyplomatycznych oraz konsularnych odzwierciedla zmiany w strukturze zarówno organizacyjnej ministerstwa spraw zagranicznych, jak i misji dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych. Świadomość znaczenia powyżej przytoczonych przepisów odnoszących się do funkcji misji dyplomatycznej i funkcji konsularnych jest o tyle istotne, że w ramach misji dyplomatycznych lub konsulatów generalnych, państwa zwyczajowo tworzą struktury realizujące zadania dyplomacji publicznej. Przyjęta przez państwo formuła wynika z potrzeb realizacji zadań dyplomacji publicznej: może to być pół etatu dyplomaty, może to być referat kultury, albo nawet instytut kultury w ramach ambasady lub konsulatu generalnego. Przy tworzeniu takich struktur państwa często powołują się na zasadę wzajemności. Niezależnie od wymienionych organów zagranicznych, państwa ustanawiają też struktury, które nie mają statusu dyplomatycznego, ale ze względów politycznych czasem działalność takich organów w niektórych państwach może być utrudniona.

Od powstania nowożytnej społeczności międzynarodowej jedynymi podmiotami prawa międzynarodowego były państwa. Takie przekonanie było mocno zakorzenione w świadomości mającej źródło w obowiązującym prawie. Współcześnie zauważa się, że w systemie międzynarodowym państwa tracą swą niegdyś dominującą pozycję, a znaczenia nabierają inne organizacje reprezentujące interes społeczności. Okazuje się, że wiele zadań i problemów przekracza możliwości pojedynczych państw, a rozwijające się procesy globalizacji stawiają je w coraz to trudniejszym położeniu, co sprawia, że integracja staje się koniecznością. Punkt ciężkości w relacjach między państwami i w kształtowaniu regulacji prawnych przesuwa się z dominujących w przeszłości stosunków dwustronnych

¹⁹ J. Sutor, *Prawo...* s. 537.

na stosunki wielostronne²⁰. Organizacje międzynarodowe objęły swym zasięgiem wszystkie dziedziny życia międzynarodowego.

Z jednej strony mamy współcześnie do czynienia właśnie ze zjawiskiem umiędzynarodowienia. „Państwa współpracują w obszarze stosunków międzynarodowych, realizując ściśle określone cele współpracy. Historyczny rozwój takich instytucji może wskazywać na integrację państw ze względu na wspólne cele, które można łatwiej osiągnąć, gdy państwa współpracują ze sobą. Oczywistym jest, że organizacja międzynarodowa jest pewną prawną i strukturalną formą współpracy międzynarodowej”²¹. „Z drugiej strony, wzrastający globalny charakter problemów nie prowadzi do umiędzynarodowienia, lecz do „odpaństwowienia” (*denationalization*). Tendencja ta wskazuje na przyszłe zadania przynajmniej niektórych NGOs: jako tworu lub tworów reprezentujących interesy globalne”²². Rosnąca rola NGOs może spowodować włączenie ich w sferę prawa międzynarodowego i ich uznania. Nie można mówić jeszcze o powszechnym uznaniu NGOs jako podmiotów prawa międzynarodowego, jednakże współczesny stan rzeczy wydaje się wskazywać, że w niektórych przypadkach mamy do czynienia z częściową podmiotowością pewnych NGOs w prawie międzynarodowym. Ich wyjątkowe miejsce wśród uczestników obrotu międzynarodowego jest podkreślane także przez fakt, że ściśle współpracują one z organizacjami międzynarodowymi. W zasadzie każda organizacja miedzyrządowa przyjęła regulacje określające ramy współpracy z NGO, nawet jeśli statut o tym nie wspominał.

Sam jednak termin „NGO” (*Non-Governmental Organization*) pojawił się dopiero w trakcie prac nad powołaniem ONZ i do prawa międzynarodowego wprowadził je art. 71 Karty NZ. W ujęciu prawnomiędzynarodowym definicję międzynarodowej organizacji pozarządowej sformułowała Rada Gospodarcza i Społeczna ONZ w rezolucji 288/X z 27 lutego

²⁰ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, s. 291–292.

²¹ E. Karska, *International Cooperation – International Organizations* [w:] *International Law From a Central Eastern Perspective*, red. A. Raich, Miskolc – Budapeszt 2022, s. 130.

²² S. Hobe, *Global Challenges to Statehood: The Increasingly Important Role of Nongovernmental Organizations* [w:] *Prawo Międzynarodowe. Materiały do studiów*, red. B. Wierzbicki, s. 211.

1950 r., uznając, że organizacja taka jest organizacja nieutworzona na podstawie umowy międzynarodowej. Jest to definicja negatywana, przedstawiona z punktu widzenia suwerennego państwa – wskazuje, czym NGO nie jest. W związku z tym, że ani w języku prawnym, ani w prawniczym nie wypracowano w pełni zadowalającej definicji, „na NGO patrzy się więc z punktu widzenia jej relacji do państwa, traktując ją, zależnie od nastawienia, jako pomocnika lub konkurenta państwa w rywalizacji o optymalne pełnienie funkcji państwa – wykonywanie obowiązków nakładanych na władze publiczną przez społeczeństwo obywatelskie, a także w działaniach prowadzonych w ramach i na rzecz społeczności międzynarodowej”²³.

4. Narodowe Instytuty Kultury Unii Europejskiej (EUNIC, *EU National Institutes for Culture*)

Wyszukiwanie organizacji międzynarodowych zajmujących się kulturą w indeksie *ULA's Global Civil Society Database* dało wynik 50 (na 2098 organizacji zarejestrowanych)²⁴. Wśród nich znalazło się stowarzyszenie Narodowych Instytutów Kultury Unii Europejskiej (EUNIC, *EU National Institutes for Culture*). Członkowie EUNIC angażują się w działalność kulturalną i pokrewną poza granicami swojego państwa. Są to krajowe instytuty kultury lub inne organizacje działające na rzecz lub w imieniu podmiotu państwowego. EUNIC zrzesza zarówno instytuty kultury, które działają niezależnie od rządów krajowych, jak i krajowe organy i ministerstwa. Ewolucja tej międzynarodowej organizacji pozarządowej jest przykładem procesów opisanych powyżej.

W 2006 r. sześć instytutów kultury²⁵ z państw Unii Europejskiej utworzyło sieć EUNIC. Członkowie zaczęli powoływać klastry (*clusters*), które stanowią lokalną platformę współpracy. Klastry to oddziały sieci, utworzone tam, gdzie reprezentowanych jest co najmniej trzech

²³ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje...*, s. 25-4255.

²⁴ *Global Civil Society Database*, <https://uia.org/s/sub/en/19000000055>, 23.12.2025.

²⁵ Były to: Ministerstwo Spraw Zagranicznych Austrii, British Council, Duński Instytut Kultury, niemiecki Instytut Goethego, Institut français oraz wówczas holenderski SICA (poprzednik obecnie niderlandzkiego DutchCulture).

pełnoprawnych członków EUNIC, jednak reprezentują one całą organizację (nie tylko członków obecnych w danym państwie czy miejscowości). W 2010 r. nastąpiła integracja ministerstw państw członkowskich UE, które nie posiadały instytutów kultury, ale posiadały sieć misji dyplomatycznych, a sieć EUNIC rozrosła się do 50 klastrów na całym świecie. W 2012 r. powstał klaster brukselski, pełniący rolę sekretariatu organizacji, oraz utworzono Fundusz Klastrowy EUNIC²⁶, który jest najważniejszym wewnętrznym instrumentem finansowym sieci. Od tego momentu integracja i rozwój organizacji przyspieszyły. W 2014 r. EUNIC po raz pierwszy otrzymała dofinansowanie jako europejska sieć z programu Kreatywna Europa, które później było odnawiane. W 2014 r. EUNIC zrzeszało członków ze wszystkich państw członkowskich UE. W 2015 r. przyjęto Pierwszy Plan Strategiczny, a w 2016 r. sieć zwiększyła się do 100 klastrów na całym świecie. W 2017 r. podpisano porozumienie administracyjne – Umowę o partnerstwie między EUNIC, Komisją Europejską i Europejską Służbą Działania Zewnętrznych (ESDZ)²⁷. W 2019 r. opublikowano wspólne wytyczne dotyczące partnerstwa między EUNIC, Komisją Europejską i ESDZ²⁸. W 2020 r. przyjęto Plan strategiczny na lata 2020-2024 i wszyscy członkowie EUNIC zatwierdzili Wspólne oświadczenie „Ku przyszłości: aby relacje kulturalne miały znaczenie w globalnym społeczeństwie po kryzysie” (*For the future: Make cultural relations count in a post-crisis global society*). W 2021 r. zatwierdzono nową politykę członkowską, oficjalnie obejmującą również członków stowarzyszonych na poziomie globalnym²⁹, oraz wspólne oświadczenie w sprawie stosunków kulturalnych z ESDZ. Odbyła się konferencja „Europejskie przestrzenie kultury: Przenoszenie

²⁶ Fundusz klastrowy stanowią dobrowolne wpłaty członków EUNIC.

²⁷ *Administrative arrangement for activities to be developed by the European Union National Institutes for Culture (EUNIC) in partnership with the European Commission Services and the European External Action Service*, https://www.ecas.europa.eu/sites/default/files/2017-05-16_admin_arrangement_eunic.pdf, 23.12.2025.

²⁸ <https://eunic.eu/joint-guidelines>, 23.12.2025.

²⁹ W związku z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wygasł status członka pełnoprawnego British Council. Dla rozwiązania tej sytuacji prowadzono w Statucie EUNIC art. 4.1.: „Członek pełnoprawny z państwa, które przestaje być Państwem Członkowskim UE, przestaje być Członkiem pełnoprawnym. Bez uszczerbku dla jego prawa do wycofania się ze Stowarzyszenia, staje się Członkiem Stowarzyszonym od daty, w której kraj, w którym jest utworzony, oficjalnie opuścił UE”.

relacji kulturalnych UE na wyższy poziom”. Sieć rozwinęła się i była aktywna w ponad 100 państwach. W 2022 r. Instytut Ukraiński dołączył do EUNIC jako członek stowarzyszony.

Należy tu podkreślić, że podstawa międzynarodowych relacji kulturalnych Unii Europejskiej jest wspomniane partnerstwo między Komisją Europejską, EEAS i EUNIC. EUNIC wraz z delegaturami UE realizuje transnarodowe projekty współpracy na całym świecie, za pośrednictwem swoich członków i klastrow. Klasy są wspierane przez Punkty Kontaktowe ds. Kultury w delegaturach UE. Formalna relacja EUNIC z UE jest przesłanką do wniosku, że EUNIC posiada zdolność wchodzenia w stosunki międzynarodowe, a to z kolei jest jeden z atrybutów podmiotów prawa międzynarodowego.

EUNIC jako międzynarodowa organizacja pozarządowa spełnia następujące kryteria określone przez *Union of International Associations*:

4.1. Międzynarodowe cele organizacji

Art. 2 Statutu EUNIC z 2021 r. wymienia następujące cele: a) tworzenie partnerstw i sieci („klastrow”) między Narodowymi Instytutami Kultury Unii Europejskiej, które będą służyć poprawie i promowaniu różnorodności kulturowej i zrozumienia między narodami Europy, a także wzmacnianiu międzynarodowego dialogu i współpracy z państwami, które nie są członkami Unii Europejskiej; b) działanie w roli partnera Komisji Europejskiej i innych instytucji europejskich w definiowaniu i wdrażaniu europejskiej polityki kulturalnej; c) działanie jako rzecznik wartości związanych ze stosunkami kulturalnymi, promowanie lepszego międzynarodowego zrozumienia i, w tym kontekście, argumentowanie na rzecz silnego i niezależnego głosu dla sektora kultury; d) podejmowanie wspólnych badań, które będą miały wartość dla Komisji Europejskiej i innych organizacji (np. Rady Europy) w celu uzupełnienia zrozumienia szerokich europejskich problemów kulturowych; e) dzielenie się najlepszymi praktykami i omawianie kwestii będących w zakresie wspólnego zainteresowania.

4.2. Niezależność organizacji oraz wymóg ilościowy co do ilości członków

Statut definiuje dwie kategorie członków: pełnoprawnych i stowarzyszonych. Zgodnie z art. 4.1. członkami pełnoprawnymi EUNIC są: a) (i) reprezentatywne podmioty na szczeblu krajowym lub (ii) podmioty prawne o pewnym stopniu autonomii działające w imieniu lub na rzecz podmiotu na szczeblu krajowym; b) z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej; c) zaangażowane, poza granicami swojego państwa, w działalność kulturalną lub pokrewną. Statut określa, że minimalna liczba członków pełnoprawnych wynosi trzech i nie przewiduje maksymalnej ich liczby. Definicja członków stowarzyszonych w art. 4.2. Statutu różni się od członków pełnoprawnych punktem b), dotyczącym siedziby. Tu warunkiem jest posiadanie siedziby w państwie, które jest oficjalnym kandydatem do przystąpienia do Unii Europejskiej³⁰, w państwie członkowskim Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), lub w innym państwie europejskim. Art. 10 Statutu omawia funkcjonowanie Zgromadzenia Ogólnego. Każdy członek pełnoprawny ma prawo do jednego głosu. Członkowie stowarzyszeni mogą uczestniczyć w Zgromadzeniu Ogólnym, ale bez prawa głosu. Każdy członek pełnoprawny jest reprezentowany tylko przez jednego ze swoich przedstawicieli prawnych lub dyrektorów. EUNIC liczy obecnie 37 członków pełnoprawnych (z prawem głosu) oraz 2 członków stowarzyszonych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 Statutu, Rada Dyrektorów (Zarząd) składa się z Prezesa, Wiceprezesa i czterech zwyczajnych członków. Prezes, Wiceprezes i zwyczajni członkowie Rady Dyrektorów są wybierani i mianowani przez Walne Zgromadzenie zwykłą większością głosów oddanych. Kandydatów do Rady Dyrektorów mogą proponować wyłącznie członkowie pełnoprawni Stowarzyszenia. Kadencje Prezesa, Wiceprezesa i zwyczajnych członków Rady Dyrektorów rozpoczynają się w czasie wskazanym w porządku obrad Zgromadzenia Ogólnego. Wszystkie mandaty Rady

³⁰ Członek stowarzyszony pochodzący z państwa, które przystępuje do Unii Europejskiej, staje się członkiem pełnoprawnym od daty przystąpienia jego państwa do UE.

Dyrektorów są osobiste i niezbywalne. Są nieodpłatne. Sposób wybierania zarządu pokazuje, że stowarzyszenie nie podlega kontroli żadnej grupy narodowościowej.

4.3. Formalna struktura i stała siedziba statutowa

Zmieniony Statut EUNIC został zatwierdzony przez Królewski Dekret i złożony w Sądzie Przedsiębiorstw w Brukseli oraz opublikowany w Załącznikach do Belgijskiego Dziennika Urzędowego (*Moniteur Belge*). EUNIC jest zarejestrowana jako międzynarodowe stowarzyszenie non-profit (AISBL) zgodnie z prawem belgijskim (VAT BE 0473.098.395). Siedziba statutowa stowarzyszenia znajduje się w Regionie Stołecznym Brukseli (Belgia). Może zostać przeniesiona w dowolnym momencie do innej lokalizacji w Regionie Stołecznym Brukseli na mocy decyzji Zarządu (Rady Dyrektorów), która musi zostać opublikowana w załącznikach do *Moniteur Belge* w ciągu jednego miesiąca od podjęcia decyzji. Statut określa organizację następująco: I. Nazwa korporacji – Siedziba statutowa, II. Członkowie, III. Zgromadzenie Ogólne, IV. Zarząd, V. Wewnętrzne wytyczne i regulaminy, VI. Skarbnik, VII. Reprezentacja Stowarzyszenia, VIII. Budżet, składki członkowskie, konta, IX. Rozwiązanie, X. Różne.

4.4. Wielonarodowość personelu

Klaster utworzony w Brukseli ma specjalny status. Stanowi Biuro EUNIC z dyrektorem EUNIC, który jest odpowiedzialny za codzienne zarządzanie siecią, realizację strategii EUNIC i kierowanie biurem EUNIC. Wybierany jest przez Radę Dyrektorów w otwartym naborze (zarówno w obrębie sieci, jak i poza nią). Biuro EUNIC jest sekretariatem sieci EUNIC, który wspiera członków EUNIC w realizacji prac zespołowych na całym świecie. Jego umowy i finanse stanowią integralną część stowarzyszenia. W sekretariacie zatrudnionych jest 8 osób, w tym dyrektor EUNIC³¹. Posiadają one różną narodowość.

³¹ <https://eunicglobal.eu/contact-us>, 23.12.2025.

4.5. Różnorodne pochodzenie środków finansowych

Art. 25 Statutu określa, co stanowi fundusze organizacji, czyli składki roczne uiszczane przez członków, darowizny lub dobrowolne składki od członków, wynagrodzenia za świadczone usługi, subwencje, inne fundusze uzyskane na potrzeby organizacji. W praktyce EUNIC jest finansowany z proporcjonalnych składek członkowskich uzależnionych od kategorii członkostwa (od A do D³²). Poza tym, działalność EUNIC na całym świecie jest finansowana ze składek lokalnych oddziałów i partnerów członkowskich oraz Funduszu Klastrowego EUNIC. Organizacja otrzymuje dofinansowanie grantowe z Unii Europejskiej.

4.6. Niezależność organizacji

Celem organizacji nie jest osiągnięcie zysków. Art. 2 Statutu EUNIC dwukrotnie nawiązuje do charakteru non-profit organizacji: „stowarzyszenie realizuje swoje cele o charakterze kulturalnym non-profit w ramach dostępnego budżetu”, oraz „stowarzyszenie może, bezpośrednio lub pośrednio, inicjować wszelkie działania, podejmować wszelkie środki i składać wszelkie oświadczenia, które mogą być wymagane w celu realizacji swojego niekomercyjnego celu społecznego”.

4.7. Prowadzenie stałej działalności

Członkowie EUNIC zrzeszają się w 140 klastrach w 108 państwach na całym świecie. Klasy angażują się w relacje kulturalne, współtworząc działania z organizacjami partnerskimi. Promują cele, inicjatywy i projekty stowarzyszenia. Zgodnie z art. 10.6 Statutu EUNIC, klasy istnieją tylko wtedy, gdy zostały uznane za takie przez Zgromadzenie Ogólne i działają, podlegając jego kontroli.

Z punktu widzenia naszych rozważań nad ramami prawnymi dyplomacji publicznej państwa, konieczna jest refleksja, jakie miejsce w rzeczywistości międzynarodowej tej organizacji pozarządowej ma państwo. Moje

³² Kategoria A dotyczy najwyższych składek, D – najniższych.. Składka zależy od budżetów i pozycji członka organizacji, np. Instytut Goethego znajduje się w kategorii A, Instytut Adama Mickiewicza – D.

doświadczenia³³ są następujące: 1) członkowie organizacji *de facto*, choć nieformalnie, reprezentują swoje państwa (nawet zestawienie członków organizacji zostało przygotowywane przez EUNIC alfabetycznie według państwa siedziby członka³⁴); 2) istnieje grupa państw, których członkowie są częściej wybierani do Rady Dyrektorów (zarządu); 3) członkowie kierują się priorytetami polityki zagranicznej swoich państw; 4) państwa starają się wprowadzić jak najwięcej swoich członków do organizacji – każdy członek posiada jeden głos podczas Zgromadzenia Ogólnego; 5) członkowie państw o bliższych relacjach zawierają nieformalne sojusze przed i podczas Zgromadzenia Ogólnego; 6) członkowie, którzy wpłacają na Fundusz Kłostrowy, mają większą moc przekonywania do swoich racji – świadczy to też o ich aktywności; 6) członkowie są ukierunkowani w stronę poszukiwania konstruktywnych rozwiązań i są one szeroko konsultowane; 7) ze względu na globalny charakter współpracy jest ona intensywna, ale cechuje ją duża synergia działań.

³³ Autorka była członkiem zwykłym Rady Dyrektorów (Zarządu) w okresie 2016–2018.

³⁴ Członkostwo w EUNIC według państw rozkłada się następująco (EUNIC podaje alfabetycznie według nazw angielskich, tu: tłumaczenie): Austria (2 członków) – Österreich Institut GmbH, Ministerstwo Spraw Europejskich i Zagranicznych; Belgia (2 członków) – Wallonie-Bruxelles International, Kancelaria i Ministerstwo Spraw Zagranicznych Flandrii; Bułgaria (2 członków) – Ministertstwo Kultury, Bułgarski Państwowy Instytut Kultury; Chorwacja – Ministerstwo Kultury i Mediów Republiki Chorwacji; Cypr – Organizacja Programów Europejskich i Stosunków Kulturalnych; Czechy – Czeskie Centra; Dania – Duński Instytut Kultury; Estonia – Ministerstwo Kultury; Finlandia – Fińskie Instytuty Kulturalne i Akademickie; Francja (3 członków) – Fundacja Alliances Françaises, Ministerstwo Europy i Spraw Zagranicznych, Instytut Francuski; Niemcy (2 członków) – Instytut Goethego, ifa – Institut für Auslandsbeziehungen; Grecja (2 członków) – Ministerstwo Spraw Zagranicznych; Fundacja Helleńska na rzecz Kultury; Węgry – Ministerstwo Kultury i Innowacji Węgier, Irlandia – Department of Foreign Affairs, Włochy (2 członków) – Società Dante Alighieri, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Współpracy Międzynarodowej; Łotwa – Łotewska Agencja Inwestycji i Rozwoju (LIAA); Litwa – Instytut Kultury Litewskiej; Luksemburg – Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich; Malta – Rada Sztuki Malta, Niemalandy – DutchCulture; Polska (2 członków) – Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Instytut Adama Mickiewicza; Portugalia – Camões (Instytut współpracy i Języka, I.P.), Rumunia – Rumuński Instytut Kultury; Słowacja – Ministerstwo Spraw Zagranicznych; Słowenia – Ministerstwo Spraw Zagranicznych; Hiszpania (2 członków) – Instytut Cervantesa, AECID; Szwecja – Instytut Szwedzki; Ukraina – Instytut Ukraiński (członek stowarzyszony); Wielka Brytania – British Council (członek stowarzyszony), <https://www.eunicglobal.eu/about>, 23.12.2025.

5. Organy państwa realizujące dyplomację publiczną

Aby mieć pełniejszy obraz sytuacji prawnej dyplomacji publicznej państwa, należy przedstawić struktury, które ją realizują. W stosunkach międzynarodowych występują w imieniu państwa upoważnione do tego organy.

5.1. Organy wewnętrzne

Co prawda najważniejszym organem wewnętrznym w stosunkach międzynarodowych jest głowa państwa, ale to rząd³⁵, a w szczególności minister spraw zagranicznych odpowiada za dyplomację publiczną. Taka też jest praktyka państw. Wynika to również poniekąd z treści Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, w której to Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest organem wewnętrznym państwa do kontaktów misji dyplomatycznych, a co za tym idzie państw.

Obowiązki polskiego ministra spraw zagranicznych w zakresie dyplomacji publicznej określa w prawie krajowym Ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943, z zm.) i należą do nich: kształtowanie międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej (art. 32.1 pkt 6); działalność informacyjna i edukacyjna służąca rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej (art. 32.1. pkt 6a); dyplomacja publiczna i kulturalna, a także wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów (art. 32.1 pkt 7). Odwołania odnoszące się w przytoczonej Ustawie o działach administracji rządowej do dyplomacji publicznej są realizowane przez odpowiednie struktury ministerstwa spraw zagranicznych oraz placówek zagranicznych.

Dyplomacja publiczna jest na tyle istotnym obszarem polityki państwa, że w ramach ministerstw spraw zagranicznych powoływani są wice-ministrowie ds. dyplomacji publicznej. W polskim MSZ podsekretarz

³⁵ Art. 146 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wskazuje, że Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

stanu ds. dialogu społecznego i współpracy z samorządami, dyplomacji kulturalnej i promocji Polski odpowiada za sprawy dialogu społecznego w odniesieniu do polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, wymiar obywatelski i samorządowy polityki zagranicznej oraz działalność informacyjna i edukacyjna służąca rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej. Odpowiada za programowanie i koordynację promocji Polski w świecie, a także za zagraniczną politykę informacyjną, kulturalną, naukową i oświatową. Nadzoruje Departament Dyplomacji Kulturalnej i Promocji Polski (DDK), czyli departament właściwy do spraw dyplomacji publicznej, i podlegają mu instytuty polskie.

Według Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych³⁶, DDK: analizuje i określa strategiczne kierunki rozwoju dyplomacji kulturalnej i promocji Rzeczypospolitej Polskiej, wyznacza obszary priorytetowe w działaniach placówek zagranicznych w tej sferze oraz zapewnia instrumenty służące ich realizacji; nadzoruje, wyznacza zadania i dokonuje ocen instytutów polskich oraz nadzoruje inne placówki zagraniczne w zakresie dyplomacji kulturalnej, wspierając rozwój ich długofalowej współpracy z miejscowymi instytucjami; inicjuje i realizuje działania związane z międzynarodową promocją Rzeczypospolitej Polskiej, określa długofalowe cele działań promocyjnych, skorelowane z celami polskiej polityki zagranicznej i służące budowaniu sprzyjających warunków do osiągania tych celów; prowadzi monitoring wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej w mediach i opiniotwórczych środowiskach zagranicznych oraz dokonuje syntetycznych analiz obrazu Rzeczypospolitej Polskiej w mediach, szczególnie pod kątem prowadzonych działań w dziedzinie dyplomacji kulturalnej; dobiera i proponuje instrumenty do realizacji celów i zadań w ramach określonych na dany okres obszarów priorytetowych; prowadzi długofalowe działania związane z kształtowaniem pozytywnego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; inicjuje, przygotowuje i negocjuje projekty umów międzynarodowych i programów wykonawczych w zakresie współpracy kulturalnej, edukacyjnej, naukowej

³⁶ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiący Załącznik do zarządzenia nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 sierpnia 2024 r. Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych, 14 sierpnia 2024 r., poz. 44.

oraz dotyczące wymiany młodzieży; wspiera międzynarodowa współpraca naukowa oraz działania promujące polską kulturę, język, turystykę, naukę i edukację realizowane w ramach innych działów administracji rządowej; koordynuje kontakty i współpracę ze środowiskami żydowskimi w świecie; udziela dotacji, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571 oraz z 2024 r. poz. 834).

Dyrektor DDK, jako nadzorujący instytuty polskie oraz w zakresie dyplomacji publicznej pozostałe placówki zagraniczne ministra spraw zagranicznych, reprezentuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP na Zgromadzeniu Ogólnym EUNIC. Nie potrzebuje do tego upoważnień.

Państwa tworzą, w ramach ministerstw spraw zagranicznych, struktury, które są dedykowane analizie i ocenie rządowych działań w dziedzinie dyplomacji publicznej. W Stanach Zjednoczonych Ameryki od 1948 r. funkcjonuje Doradcza Komisja Stanów Zjednoczonych ds. Dyplomacji Publicznej (*United States Advisory Commission on Public Diplomacy, ACPD*), wspierana przez podsekretarza stanu ds. dyplomacji publicznej i spraw publicznych. Komisja podlega prezydentowi, sekretarzowi stanu (ministrowi spraw zagranicznych) i Kongresowi. Znajduje się w strukturze Departamentu Stanu. Zajmuje się ona oceną działań amerykańskiego rządu w zakresie dyplomacji publicznej i prowadzi badania i sympozja. Członkowie Komisji reprezentują interes publiczny i są wybierani spośród przedstawicieli różnych środowisk edukacyjnych, medialnych, kulturalnych, naukowych, technicznych, służby publicznej, pracy, biznesu i zawodowych. Członków Komisji wyznacza prezydent, a zatwierdza Kongres.

Konstruktywnie sformalizowana została działalność dyplomacji publicznej w Korei Południowej. Ustawa o dyplomacji publicznej z 3 lutego 2016 r. ma „przyczynić się do poprawy wizerunku i prestiżu Republiki Korei we współpracy międzynarodowej poprzez stworzenie podstaw do wzmocnienia dyplomacji publicznej i zwiększenie jej skuteczności przez zapewnienie spraw niezbędnych do prowadzenia działalności dyplomatycznej publicznej”. Ustawa określa odpowiedzialność państwa w zakresie dyplomacji publicznej. Minister spraw zagranicznych

opracowuje co pięć lat plan generalny dyplomacji publicznej w porozumieniu z szefami właściwych centralnych agencji administracyjnych, burmistrzami i gubernatorami. Komitet Dyplomacji Publicznej pod nadzorem ministra spraw zagranicznych rozpatruje i koordynuje główne kwestie dotyczące systematycznego prowadzenia polityki dyplomacji publicznej. Komitet składa się z nie więcej niż 20 członków, w tym przewodniczącego, którym jest minister spraw zagranicznych. Minister spraw zagranicznych mianuje lub wyznacza członków spośród wiceministrów lub urzędników publicznych na szczęblu wiceministrów, powiązanych centralnych agencji administracyjnych oraz osób posiadających rozległą wiedzę zawodowa i doświadczenie w dyplomacji publicznej.

Polska nie wypracowała trwalej struktury, która zajmowałaby się oceną działań rządu w zakresie dyplomacji publicznej. W latach 2004-2016 funkcjonowała pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych Rada Promocji Polski. W kwietniu zastąpił ją Mędzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za Granicą kierowany przez sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Minister spraw zagranicznych, w ramach MZPPG, opracował „Kierunki promocji Polski za Granicą na lata 2017-2027”, ale dokument nie został wniesiony pod obrady Rady Ministrów i nie stał się programem rządowym. Oba podmioty utworzone były zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, ale okazały się być twórami niezdolnymi do skoordynowania działań w zakresie dyplomacji publicznej, zapewne ze względu na brak ich umocowania ustawowego.

5.2. Organy zewnętrzne (zagraniczne)

Do organów zewnętrznych należą przede wszystkim przedstawicielstwa dyplomatyczne ustanawiane w innych państwach. Upoważnione są one do działania w sprawach politycznych, tak więc ich funkcja jest generalnie reprezentacja państwa wysyłającego w państwie przyjmującym. Obok nich istnieją przedstawicielstwa konsularne, których kompetencje są ograniczone do konkretnych dziedzin i które ogólnie nie sprawują funkcji przedstawicielskiej.

Zgodnie z art. 37 ust. 4. przytoczonej wcześniej Ustawy o działach administracji rządowej, minister spraw zagranicznych ustala organizację

i kieruje działalnością placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 85, 834 i 1006), z zastrzeżeniem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. Placówkami zagranicznymi w rozumieniu Ustawy o służbie zagranicznej są: przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, konsulat generalny, konsulat, wicekonsulat, agencja konsularna, instytut polski lub inna placówka podległa ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych mająca siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Polskiemu ministrowi spraw zagranicznych podlegają³⁷: 102 przedstawicielstwa dyplomatyczne (95 ambasad oraz 7 stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych), 36 urzędów konsularnych (konsulatów generalnych) oraz 251 urzędów konsularnych kierowanych przez konsulów honorowych (konsulatów generalnych oraz konsulatów), 25 instytutów polskich (w tym dwa określone jako ośrodki kultury polskiej). Podlegają mu również Biuro Polskie w Tajpej i Biuro Przedstawiciela RP przy Palestyńskiej Władzy Narodowej z siedzibą w Ramallah.

Struktury te dostosowywane są do pełnionych przez nie funkcji i wykonywanych zadań w zakresie stosunków międzynarodowych pod kątem konkretnych interesów państwa wysyłającego i interesów społeczności międzynarodowej. W zależności od charakteru tych interesów w strukturze organizacyjnej misji dyplomatycznych większy akcent kładzie się np. na rozbudowę działów dyplomacji publicznej. Wewnętrzna struktura organizacyjna ambasady zależy nie tylko od woli i potrzeb państwa wysyłającego czy specyfiki pełnionych funkcji, ale także możliwości finansowych państwa wysyłającego³⁸. W skład większych ambasad mogą wchodzić: wydział dyplomacji publicznej i kontaktów z mediami czy wydział kultury i nauki. W mniejszych misjach są tworzone pojedyncze stanowiska dedykowane dyplomacji publicznej. Funkcje konsularne

³⁷ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 września 2025 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych lub przez niego nadzorowanych (M.P. z 2025 r. poz. 895).

³⁸ J. Sutor, *Prawo...*, s. 76.

w zakresie promocji dają podstawę prawną do prowadzenia przez urząd konsularny działalności polityczno-propagandowej, co również jest w praktyce wykorzystywane.

Jednakże zadania *stricto* dyplomacji publicznej przypisane są wspólnie przede wszystkim instytucjom polskim. Zapotrzebowanie na wiarygodną informację po II wojnie światowej, które upowszechniło termin „dyplomacja publiczna” oraz dynamiczny rozwój współpracy kulturalnej i naukowej spowodowały, że to wtedy rozpowszechniły się specyficzne instytucje państwowe służące kształtowaniu pozytywnego obrazu swego państwa za granicą (instytuty kultury, ośrodki informacji, instytuty polskie, domy kultury). Podlegają one organizacyjnie i funkcjonalnie Ministerstwu Spraw Zagranicznych RP. Z punktu widzenia prawa krajowego formalnie instytucje te nie wchodzi w skład struktury organizacyjnej misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego (stanowią odrębne jednostki budżetowe), chociaż za granicą podlegają nadzorowi szefa misji dyplomatycznej. Merytorycznie nadzorowane są przez dyrektora właściwego do spraw dyplomacji publicznej w MSZ oraz właściwemu kompetencyjnie wiceministrowi. Dyrektor instytutu, jak i jego zastępca, są członkami personelu samej misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego³⁹.

Status omawianych instytutów polskich może być regulowany dwustronna umowa miedzyrządowa. Na jej podstawie zazwyczaj jedynie personel instytutu otrzymuje, na zasadzie wzajemności, odpowiedni zakres przywilejów i immunitetów. Instytut nie korzysta wówczas ze statusu dyplomatycznego, w tym z przywileju nietykalności swych pomieszczeń, łącznie z archiwami i korespondencją i działa w ramach prawa państwa przyjmującego. W ostatnim czasie powstała praktyka tworzenia instytutów polskich z wydziałów kultury misji dyplomatycznych. Warunkiem „przekształcenia” wydziału kultury w instytut polski jest odpowiednio rozbudowany program oraz wysoki budżet przeznaczony na działalność dyplomacji publicznej i kulturalnej. Wówczas instytut polski powoływany

³⁹ Do 2025 r. Instytut Polski w Petersburgu, choć stanowił samodzielną jednostkę budżetową posiadał status dyplomatyczny w ramach Konsulatu Generalnego RP. Zamknięcie placówki konsularnej RP w Petersburgu po wycofaniu zgody Rosji na jej działalność spowodowało zaprzestanie działalności Instytutu. Minister Spraw Zagranicznych podjął dwie decyzje: o likwidacji Konsulatu Generalnego i o likwidacji Instytutu Polskiego.

jest decyzja ministra spraw zagranicznych, która określa nazwę, siedzibę i terytorium działalności. Załącznikami do niej są: Statut oraz Wykaz miejsca przekazywanego w zarząd oraz wysokość środków pieniężnych przeznaczonych na wydatki jednorazowe. Jednocześnie, utworzenie instytutu notyfikowane jest państwu przyjmującemu. Państwo przyjmujące może nie wyrazić zgody na taką formułę. Dużą rolę odgrywa tu zasada wzajemności. Z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych korzysta personel dyplomatyczny lub administracyjno-techniczny, który z punktu widzenia państwa przyjmującego należy do personelu przedstawicielstwa dyplomatycznego (lub odpowiednio urzędu konsularnego).

Działalność resortów i innych instytucji państwowych w zakresie ich stosunków międzynarodowych, takich jak dyplomacja publiczna, podlega ogólnemu kierownictwu i nadzorowi premiera i rządu, jak również w aspekcie koordynacyjnym i politycznym – ministrowi spraw zagranicznych jako generalnemu koordynatorowi kształtowania i realizacji całości stosunków państwa z zagranicą⁴⁰. W Polsce do resortów, które obok MSZ posiadają zakres kompetencji i zadań w obszarze dyplomacji publicznej są np. ministerstwa właściwe do spraw kultury, turystyki czy nauki. Instytut Adama Mickiewicza, członek wspomnianego wcześniej EUNIC, został utworzony na podstawie Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 87) i jest jednostką dedykowaną promocji kultury za granicą⁴¹. Nie posiada zagranicznych ośrodków. Z kolei Polska Organizacja Turystyczna jest państwowa osoba prawna utworzona w celu wzmocnienia promocji Polski w dziedzinie turystyki w kraju i za granicą. Nadzór na POT sprawuje minister właściwy do spraw turystyki. Zagraniczne Ośrodki Polskiej Organizacji Turystycznej (ZOPOT), tworzone są w państwach perspektywicznych dla rozwoju turystyki przyjazdowej do Polski. Obecnie POT posiada 16 takich ośrodków. Natomiast zagraniczne stacje naukowe Polskiej Akademii Nauk promują osiągnięcia polskich badaczy za granicą. Nawiązują kontakty z międzynarodowymi partnerami i wspierają

⁴⁰ J. Sutor, *Prawo...*, s. 73.

⁴¹ Więcej na temat ewolucji ram prawnych działalności Instytutu Adama Mickiewicza zob. M. Wierzejska, *Kierunki polskiej dyplomacji kulturalnej*, SM 2016, nr 3, s. 27–38.

współprace akademicka. Szczegółowy profil zadaniowy każdej stacji określa statut nadany przez prezesa PAN w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministrem spraw zagranicznych. Obecnie działa 6 zagranicznych stacji naukowych PAN. Oczywiście są to jedynie przykłady, gdyż samych podmiotów o różnym charakterze i statusie prawnym promujących polską kulturę za granicą jest w Polsce ponad 100. Niemniej niewykluczone, że przynajmniej niektóre z nich „wejdą” w system międzynarodowej współpracy, jak to czynia Instytut Adama Mickiewicza, nadzorowany przez ministra kultury czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych poprzez swoje instytuty polskie⁴².

6. Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że dyplomacja publiczna skutecznie adaptuje się do zachodzących zmian, realizując nowe funkcje dyplomacji i tworząc nowe formy i struktury organizacyjne. Należy przy tym zwrócić uwagę, że proces tej politycznej „aklimatyzacji” dyplomacji publicznej państw odbywa się w niezmiennych od dziesiątek lat ramach prawa międzynarodowego i jego praktyki. Sztuka rządzenia państwem w zakresie dyplomacji publicznej dopasowuje się do istniejącej rzeczywistości w wymiarze prawa międzynarodowego, choć coraz częściej dochodzi do zjawiska „odpaństwowienia” tejże dyplomacji publicznej. Niemniej, patrząc z poziomu samych państw – dostosowują one swoje struktury czy organy do zaistniałych potrzeb związanych z rozwojem sytuacji zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej, a dzieje się to w ustalonych, sztywnych uwarunkowaniach prawnomiędzynarodowych.

Streszczenie

Niniejszy artykuł jest próbą uchwycenia miejsca dyplomacji publicznej w prawie międzynarodowym i ze względu na obszerność samego zagadnienia nie wyczerpuje tematu. Badanie opiera się głównie na

⁴² Różne modele dyplomacji kulturalnej w wybranych państwach omawia na przykład E. Pajtinka, *Cultural Diplomacy and Its Organizational and Institutional Models in Selected Countries*, MV 2015, nr 2, s. 111–122.

dokumentach i praktyce państw, gdyż literatura w tym obszarze naukowym jest znikoma. Niniejsza analiza najpierw przedstawia w krótkim ujęciu definicję dyplomacji publicznej. Potem przeanalizowano podstawowe dokumenty prawa międzynarodowego, które regulują współczesne stosunki między państwami pod kątem zagadnienia dyplomacji publicznej, by skupić się następnie na przyjętych rozwiązaniach w zakresie realizacji dyplomacji publicznej z perspektywy międzynarodowej organizacji pozarządowej. Na końcu przedstawiono polskie regulacje prawne i rozwiązania instytucjonalne.

Słowa kluczowe: dyplomacja publiczna, państwo, prawo międzynarodowe, międzynarodowa organizacja pozarządowa, instytut kultury

The Legal Framework of States' Public Diplomacy

Summary

This article is an attempt to capture the place of public diplomacy in international law and, given the breadth of the subject, does not exhaust the topic. The study is mainly based on the documents and practices of states, as the literature in this field is scarce. The analysis begins with a brief definition of public diplomacy. Then the basic documents of international law regulating contemporary relations between states in the field of public diplomacy are analysed, and then the solutions adopted in the implementation of public diplomacy from the perspective of an international non-governmental organisation are focused on. Finally, Polish legislation and institutional solutions are presented.

Keywords: public diplomacy, state, international law, international non-governmental organization, cultural institute

mgr Małgorzata Wierzejska

Uniwersytet Warszawski

e-mail: malgorzata.wierzejska@proton.me