



lipiec

PALESTRA

nr 7/2026

PISMO ADWOKATURY POLSKIEJ



od 1924 r.

Dr Irena Eris

HOTELE SPA

LUKSUS BLISKO NATURY

Hotel SPA Dr Irena Eris Polanica Zdrój to synonim prawdziwego SPA i luksusu bez ostentacji. Położony jest w pełnym zieleni kurorcie, z fascynującą historią sięgającą XIX wieku.

Komfortowe i stylowe wnętrza hotelu, ekskluzywny dostęp do nowoczesnej strefy SPA i wellness, profesjonalne zabiegi pielęgnacyjne i masaże oraz smakowita, wykwinna kuchnia składają się na celebrowanie wyjątkowych chwil.

Najwyższej jakości serwis i pełna życzliwości atmosfera sprawiają, że chce się tu powracać.

DrlrenaErisSPA.com



07/2026



PALESTRA

Pismo Adwokatury Polskiej

Rok LXXI nr 824



ADWOKATURA
POLSKA

Redaktor naczelny: Michał Bieniak; **Sekretarz redakcji:** Adam Kozień;

Redaktor języka angielskiego: Anna Setkowicz;

Członkowie Kolegium Redakcyjnego: Stanislav Balik, Zbigniew Banaszczyk, Wojciech Bergier, Michał Bieniak, Andrzej Bisztyga, Łukasz Błaszczak, Józef Forystek, Lech Gardocki, Paweł Gieras, Roman Hauser, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Krzysztof Kostański, Andrzej Kubas, Jan Kuklewicz, Erik Luna, Frank Meyer, Dariusz Mucha, Marek Antoni Nowicki, Piotr Ochwat, Szymon Pawelec, Krzysztof Piesiewicz, Piotr Piesiewicz, Krzysztof Pietrzykowski, Jerzy Pisuliński, Paweł Podrecki, Mariusz Popławski, Janusz Raglewski, Anna Rakowska-Trela, Stanisław Rymar, Philippe Sands, Marek Safjan, Piotr Sendeci, Tomasz Siemiątkowski, Elżbieta Skowrońska, Tomasz Sójka, Monika Strus-Wołos, Grzegorz Suliński, Maciej Szpunar, Dobrosława Szumiło-Kulczycka, Dariusz Świecki, Jaromir Tauchen, Stephen C. Thaman, Andrzej Tomaszek, Józef Wójcikiewicz, Włodzimierz Wróbel, Maria Zabłocka, Stanisław Zabłocki, Jerzy Zajadło, Piotr Zientarski

Wydawca: Naczelna Rada Adwokacka, ul. Świętojerska 16/33, 00-202 Warszawa

Kontakt do redakcji: tel./fax 22 831 27 78, 22 505 25 34, 22 505 25 35, e-mail: redakcja@palestra.pl

Nakład 300 egz. **ISSN:** 0031-0344, indeks 36851

Projekt i przygotowanie okładki: Michał Kupidura – qpidu.com; **Skład, łamanie i druk:** 811 sp. z o.o.

Szanowni Czytelnicy!

Dynamiczne zmiany legislacyjne, rozwój nowych technologii, rosnące znaczenie prawa europejskiego i międzynarodowego oraz wyzwania związane z ochroną praw i wolności jednostki stawiają przed praktyką i nauką prawa coraz to nowe pytania. Dzisiejsze problemy prawne wymagają nie tylko trafnej wykładni przepisów, lecz także otwartości na dialog między teorią a praktyką oraz poszukiwania rozwiązań odpowiadających zmieniającej się rzeczywistości społecznej i gospodarczej.

W bieżącym numerze „Palestry” można przeczytać artykuły: adw. dr hab. Magdaleny Matusiak-Frącczak, prof. UŁ pt. *Legalność karania adwokata lub radcy prawnego za wniosek o wyłączenie od rozpoznania sprawy tzw. neo-sędziego*, r.pr. dr. Dawida Daniluka pt. *Rola aplikantów w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego - uwagi de lege ferenda*, apl. adw. Barbary Sikoń pt. *Amicus curiae i interwencja podmiotów trzecich przed TSUE i ETPCz – zasady, praktyka i znaczenie przesłanki interesu w rozstrzygnięciu sprawy*, adw. dr. Tomasza Razowskiego pt. *Niejednoczesne orzekanie w sprawach o czyny wchodzące w skład idealnego zbiegu czynów zabronionych na przykładzie postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe*, adw. Sylwii Ryszkowska-Wasak pt. *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego a ochrona bezpieczeństwa publicznego*, adw. Andrzeja Kołaczkiwicza pt. *Ochrona dobrego imienia Prezydenta RP w Kodeksie karnym na tle standardów wolności wyrażania opinii przewidzianych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP*, a także adw. Bartłomieja Bieńka pt. *Brak możliwości stosowania przepisów regulujących odpowiedzialność podatkową członka zarządu do kar pieniężnych z ustawy o zapasach ropy naftowej*. Ponadto na Czytelników „Palestry” czeka kolejny przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka autorstwa adw. Marka Antoniego Nowickiego.

Spis treści

OD REDAKCJI

Michał Bieniak

Prawo a sprawa polska 6

ARTYKUŁY

Magdalena Matusiak-Frącczak

Legalność karania adwokata lub radcy prawnego za wniosek o wyłączenie od rozpoznania sprawy tzw. neosędzię 7

Dawid Daniluk

Rola aplikantów w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – uwagi de lege ferenda 18

Barbara Sikoń

Amicus curiae i interwencja podmiotów trzecich przed TSUE i ETPCz – zasady, praktyka i znaczenie przesłanki interesu w rozstrzygnięciu sprawy 27

Tomasz Razowski

Niejednoczesne orzekanie w sprawach o czyny wchodzące w skład idealnego zbiegu czynów zabronionych na przykładzie postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe 55

Sylwia Ryszkowska-Wasak

Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego a ochrona bezpieczeństwa publicznego 71

Bartłomiej Bieniek

Brak możliwości stosowania przepisów regulujących odpowiedzialność podatkową członka zarządu do kar pieniężnych z ustawy o zapasach ropy naftowej 83

Andrzej Kołaczek

<i>Ochrona dobrego imienia Prezydenta RP w Kodeksie karnym na tle standardów wolności wyrażania opinii przewidzianych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP</i>	<i>100</i>
---	------------

NAJNOWSZE ORZECZNICTWO

Marek Antoni Nowicki

<i>Europejski Trybunał Praw Człowieka – przegląd orzecznictwa (styczeń–marzec 2026 r.).....</i>	<i>118</i>
---	------------

Prawo a sprawa polska

1 lipca 1945 r., w związku z rozwiązaniem Rady Jedności Narodowej, uznaje się za koniec istnienia Polskiego Państwa Podziemnego. Było ono fenomenem na skalę światową. Pod rządami dwóch okupantów, Polacy wytworzyli organizację podziemną na kształt struktury państwowej, z własnym wojskiem, ale też władzami cywilnymi oraz wymiarem sprawiedliwości. Skoncentrowani na wymiarze militarnym II Wojny Światowej, czynach bojowych Armii Krajowej, Batalionów Chłopskich, Narodowych Sił Zbrojnych oraz innych mniejszych formacji militarnych, często zapominamy o tym drugim, cywilnym wymiarze Polskiego Państwa Podziemnego.

Tym bardziej zapominamy, że w jego ramach funkcjonował odrębny system prawny, zachowujący formalną ciągłość z prawem II Rzeczypospolitej. W tym samym czasie, na tym samym terytorium, funkcjonowały więc sprzeczne ze sobą prawa: okupacyjne oraz Polskiego Państwa Podziemnego. Pierwsze oparte wyłącznie na „gołej” sile, drugie – też dysponujące własną egzekutywą, jednak dużo słabszą, aniżeli w przypadku prawa okupanta, a w konsekwencji bazujące w dużo większym stopniu na autorytecie samego prawa i stosunku psychicznym Polaków do tego systemu prawnego.

To niedoceniony fenomen, który warto w lipcu przypomnieć, gdyż dotychczas nie doczekał się kompleksowej analizy z perspektywy teorii i filozofii prawa.

adw. dr Michał Bieniak

redaktor naczelny miesięcznika „Palestra”

Pojęcia kluczowe: praworządność, mianowanie sędziów, swoboda wypowiedzi, prawo do sprawiedliwego procesu

Magdalena Matusiak-Frącczak

Legalność karania adwokata lub radcy prawnego za wniosek o wyłączenie od rozpoznania sprawy tzw. neosędziego

ABSTRAKT

Zmiany w polskim sądownictwie są przedmiotem bogatego orzecznictwa ETPCz, TSUE i polskiego SN. Na jego podstawie strony postępowań sądowych lub reprezentujący ich adwokaci lub radcowie prawni składają wnioski o wyłączenie od rozpoznawania spraw tzw. neosędziów. W jednej ze spraw doszło do ukarania wnioskodawcy grzywną za złożenie takiego wniosku, miał on bowiem naruszyć zasadę lojalności wobec Państwa Polskiego. Artykuł analizuje zgodność takiego ukarania z EKPC, prawem UE oraz prawem polskim w szczególności przez pryzmat poszanowania prawa do swobody wypowiedzi i prawa do sprawiedliwego procesu.

I. WPROWADZENIE

Asumptem do napisania niniejszego artykułu jest postanowienie wydane przez sędziego M.N., członka tzw. nowej Krajowej Rady Sądownictwa¹. Do M.N. trafił wniosek o wyłączenie tzw. neosędziego² od rozpoznania sprawy, którego uzasadnienie było oparte na bogatym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przedmiocie praworządności oraz wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Za złożenie tego wniosku M.N. ukarał wnioskodawcę grzywną w wysokości 3.000,00 zł, uznając, że wnioskodawca „naruszył zasadę lojalności wobec Państwa Polskiego”, a jego „pismo podaje w wątpliwość nieskazitelny

1 Określenie to dotyczy Krajowej Rady Sądownictwa ukonstytuowanej po przyjęciu przez Prawo i Sprawiedliwość szeregu reform sądownictwa w 2017 r., które zmierzały do podporządkowania władzy sądowniczej władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej.

2 Określenie „neosędzia” będzie używane w tym opracowaniu dla oznaczenia sędziego powołanego do pełnienia funkcji z udziałem nowej KRS.

charakter sędziego, zarzuca sędziemu uczestnictwo w nielegalnej procedurze” oraz „poniżej konstytucyjne organy Rzeczypospolitej Polskiej – Krajową Radę Sądownictwa i Prezydenta”³. Brak jest informacji, kto dokładnie był wnioskodawcą, dlatego na potrzeby niniejszego artykułu zostanie przyjęte, że był to adwokat lub radca prawny.

Celem niniejszego artykułu będzie wskazanie, czy zgodne z prawem jest karanie wnioskodawcy za złożenie wniosku o wyłączenie od rozpoznania sprawy tzw. neosędziego, tak jak to uczynił sędzia M.N. w swoim postanowieniu. Możliwość ta zostanie przeanalizowana na trzech płaszczyznach: Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. Badanie będzie się koncentrowało na prawie do swobody wypowiedzi oraz prawie do sprawiedliwego procesu.

II. STANDARD EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

Podczas reprezentowania strony w procesie adwokatowi i radcy prawnemu przysługuje prawo do swobody wypowiedzi (art. 10 EKPC) i ma ono w tym przypadku szerokie granice, a karanie profesjonalnego pełnomocnika za wypowiedzi powinno mieć charakter absolutnie wyjątkowy⁴. Zasadą jest, że za wykonywanie czynności zawodowych nie powinno dochodzić do karania prawnika, jeżeli działa on w dobrej wierze, opiera się na znanych mu przesłankach oraz prawie, jego pismo nie stanowi ataku osobistego na sędziego i nie jest nacechowane złośliwym zamiarem (*malicious intent*)⁵. Krytyka powinna mieć oparcie w okolicznościach faktycznych danej sprawy, a wypowiedzi prawnika powinny być oceniane przez pryzmat kontekstu, w którym zostały użyte⁶. Adwokat lub radca prawny ma uprawnienie do informowania o nieprawidłowościach w działaniach sądów, może je uznawać za nieakceptowalne, co może formułować, nawet używając określeń pejoratywnych i nacechowanych krytycznie, jeżeli jest to usprawiedliwione bronionymi interesami klienta⁷. W skrajnych przypadkach prawnik może posługiwać się językiem sarkastycznym, uszczypliwym czy przekoloryzowanym⁸. Nie można nakładać kar w celu wywołania efektu mrożącego u adwokatów i radców prawnych, który będzie skutkował zaniechaniem podejmowania przez nich

3 TVN24, *Kara za wniosek do sądu. „Totalny upadek” sędziego*, 2.10.2025 r., <https://tvn24.pl/polska/sedzia-maciej-nawacki-ukaral-grzywna-wnioskodawce-za-wniosek-o-wylaczenie-neo-sedziego-st8678835>, dostęp: 3.10.2025 r.

4 Wyrok ETPCz z dnia 20.05.1998 r. *Schöpfer v. Szwajcaria*, sprawa 56/1997/840/1046.

5 Wyrok ETPCz z dnia 23.03.2023 r. *Rogalski v. Polska*, sprawa 5420/16.

6 Wyrok ETPCz z dnia 28.10.2003 r. *Steuer v. Niemalandy*, sprawa 39657/98; wyrok ETPCz z dnia 16.01.2018 r. *Čeferin v. Słowenia*, sprawa 40975/08; wyrok ETPCz z dnia 17.07.2008 r. *Schmidt v. Austria*, sprawa 513/05; wyrok ETPCz z dnia 23.04.2015 r. *Morice v. Francja*, sprawa 29369/10; wyrok ETPCz z dnia 28.06.2016 r. *Radobuljac v. Chorwacja*, sprawa 51000/11; wyrok ETPCz z dnia 25.06.2020 r. *Bagirov v. Azerbejdżan*, sprawa 81024/12 i 28198/15.

7 Wyrok ETPCz z dnia 21.03.2022 r. *Nikula v. Finlandia*, sprawa 31611/96; wyrok ETPCz z dnia 16.05.2024 r. *Lutgen v. Luksemburg*, sprawa 36681/23.

8 Wyrok ETPCz z dnia 17.05.2022 r. *Simić v. Bośnia i Hercegowina*, sprawa 39764/20; wyrok ETPCz z dnia 4.06.2024 r. *Pisanski v. Chorwacja*, sprawa 28794/18; wyrok ETPCz z dnia 27.01.2015 r. *Kincses v. Węgry*, sprawa 66232/10.

adekwatnych i właściwych działań procesowych⁹. Omawiana w niniejszym artykule kara nałożona przez M. Nawackiego jest sprzeczna z nakreślonymi powyżej zasadami wynikającymi z orzecznictwa ETPCz, w sposób niezasadny ogranicza adwokatów i radców prawnych w wykonywaniu czynności zawodowych, które to czynności są podejmowane z uwzględnieniem stosowania EKPC i w oparciu o orzecznictwo ETPCz. Działanie M. Nawackiego zmierza do osiągnięcia stanu, w którym nie będą składane wnioski kwestionujące status tzw. neosędziów. Jak wskazuje L. Garlicki, ograniczenia swobody wypowiedzi odnoszących się do sądów lub sędziów mogą być uzasadniane koniecznością zapewniania należytego autorytetu sądownictwa z jednej strony oraz rzetelnością prowadzonych postępowań sądowych z drugiej¹⁰. Jak zostanie wyjaśnione w kolejnych akapitach, wnioski o wyłączenie od rozpoznania sprawy tzw. neosędziów nie tylko nie godzą w powyższe wartości, ale wręcz pomagają je realizować.

Nałożenie na adwokata lub radcę prawnego grzywny za złożenie wniosku o wyłączenie tzw. neosędziego od rozpoznania sprawy może również naruszać art. 6 EKPC na dwóch płaszczyznach. W powiązaniu z art. 10 EKPC możemy mieć do czynienia z ograniczeniem możliwości obrony praw reprezentowanej strony w procesie, co będzie skutkowało tym, że nie wszystkie racje strony zostaną przedstawione i nie wszystkie argumenty na ich poparcie zostaną użyte, a to w konsekwencji może skutkować naruszeniem zasady równowagi stron w postępowaniu¹¹.

Naruszenie na drugiej płaszczyźnie polega na tym, że ostatecznie wnioski o wyłączenie od rozpoznania sprawy tzw. neosędziów nie będą składane, co w konsekwencji będzie skutkowało rozpoznaniem sprawy przez sąd, który nie jest niezawisły i bezstronny oraz ustanowiony ustawą. A taki sąd jest pozbawiony legitymacji wymaganej w społeczeństwie demokratycznym do rozstrzygania sporów prawnych¹². Ma to szczególne znaczenie w kontekście Polski oraz sędziów powołanych do pełnienia funkcji z udziałem nowej KRS. ETPCz miał okazję podkreślić, że proces powoływania sędziów w sposób oczywisty stanowi nieodłączny element pojęcia „ustanowiony ustawą” i wymaga ścisłej kontroli, a prawo krajowe powinno nie dopuszczać do arbitralnych ingerencji w proces powoływania sędziów. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w której wymiar sprawiedliwości będzie pozbawiony zdolności do wykonywania jego obowiązków w sposób wolny od nieuzasadnionej ingerencji, a tym samym ochrony

9 Wyrok ETPCz dnia 15.12.2005 r. *Kyprianou v. Cypr*, sprawa 73797/01.

10 L. Garlicki, *Artykuł 10 (w:) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 634.

11 Wyrok ETPCz z dnia 21.03.2022 r. *Nikula v. Finlandia*, sprawa 31611/96.

12 Wyrok ETPCz z dnia 1.12.2020 r. *Ástráðsson v. Islandia*, sprawa 26374/18.

praworządności i podziału władz¹³. W przypadku Polski mamy do czynienia z naruszeniem tych zasad, doszło wręcz do deformacji zasady trójpodziału władz i rażącego naruszenia praworządności, a władza ustawodawcza i wykonawcza uzyskały pozycję monopolistyczną w powoływaniu nowej KRS, zaś sama nowa KRS postępuje w sposób, który uwidacznia jej całkowitą labilność względem legislatury i egzekutywy, nie może być więc uznana za organ niezależny¹⁴. Procedura powoływania sędziów ma kluczowe znaczenie dla oceny ich niezależności. To nie są li tylko normy techniczne, ale służą one budowaniu zaufania, jakim sądownictwo powinno się cieszyć w państwie demokratycznym. Poważne nieprawidłowości w tej procedurze podważają to zaufanie¹⁵. Co prawda na ten moment ETPCz orzekał w ten sposób wyłącznie w przedmiocie sędziów polskiego Sądu Najwyższego, ale nominacje sędziów sądów powszechnych są dotknięte tą samą wadą prawną – udziałem upolitycznionej nowej KRS.

Z powyższych względów należy skonkludować, że postanowienie sędziego M.N. o ukaraniu za wniosek o wyłączenie od rozpoznania sprawy tzw. neosędziego stoi w sprzeczności ze standardem konwencyjnym. Doszło do naruszenia zarówno art. 10 EKPC (z punktu widzenia adwokata lub radcy prawnego), jak i art. 6 EKPC (z punktu widzenia reprezentowanego klienta).

III. PRAWO UE

Analogiczne uwagi, jak w przypadku EKPC, należy poczynić w odniesieniu do prawa UE. W zakresie spraw objętych prawem UE karanie adwokata lub radcy za złożenie wniosku o wyłączenie od rozpoznania sprawy tzw. neosędziego również mogłoby stanowić naruszenie prawa do swobody wypowiedzi, które jest chronione przez TSUE na podstawie art. 11 Karty Praw Podstawowych UE i jako zasada ogólna prawa Unii (art. 6 ust. 3 TUE), a przy tym prawa zagwarantowane w art. 11 Karty mają takie samo znaczenie i zakres jak prawa zagwarantowane w art. 10 EKPC

13 Wyrok ETPCz dnia 1.12.2020 r. *Ástráðsson v. Islandia*, sprawa 26374/18; wyrok ETPCz dnia 22.07.2021 r. *Reczkowicz v. Polska*, sprawa 43447/19; wyrok ETPCz z dnia 8.11.2021 r. *Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska*, sprawa 49868/19 i 57511/19. W tej sprawie ETPCz podkreślił, że „działania władzy wykonawczej w procesie powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wskazywały na postawę, którą można określić jedynie jako całkowite lekceważenie autorytetu, niezależności i roli sądownictwa”. Wyrok ETPCz z dnia 15.03.2022 r. *Grzęda v. Polska*, sprawa 43572/18, gdzie ETPCz wskazał, że w przypadku powołania rady sądowniczej władze państwowe powinny być zobowiązane do zapewnienia jej niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej, aby między innymi zagwarantować rzetelność procesu powoływania sędziów.

14 Wyrok ETPCz z dnia 22.07.2021 r. *Reczkowicz v. Polska*, sprawa 43447/19; wyrok ETPCz z dnia 8.11.2021 r. *Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska*, sprawa 49868/19 i 57511/19; wyrok ETPCz z dnia 23.11.2023 r. *Wałęsa v. Polska*, sprawa 50849/21; wyrok ETPCz z dnia 6.10.2022 r. *Juszczyszyn v. Polska*, sprawa 35599/20.

15 P. Filipiek, *Praworządność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego procesu powoływania sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego* (w:) J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndla, *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021). Księga I*, Warszawa 2022, s. 685.

(art. 52 ust. 3 Karty)¹⁶. Zastosowanie będą więc tutaj miały zasady wypracowane przez ETPCz w jego orzecznictwie, a przytoczone w poprzedniej części opracowania.

Naruszone zostałyby również prawo do skutecznego środka ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 Karty Praw Podstawowych UE), ponieważ interpretacja sędziego M.N. uniemożliwia zbadanie, czy mamy do czynienia z sądem w rozumieniu prawa UE. W tym zakresie TSUE wypracował autonomiczną definicję sądu, w świetle której będzie nim organ, który wykonuje funkcje orzecznicze, który działa na podstawie ustawy, a nie tylko umowy stron, który rozstrzyga spory pomiędzy stronami, w związku z czym postępowanie przed nim musi mieć charakter kontradyktoryjny. Organ ten powinien funkcjonować w sposób stały, zaś jego jurysdykcja powinna być obowiązkowa. Orzeka on na podstawie prawa i jest niezawisły w orzekaniu¹⁷. To właśnie kryterium niezawisłości stało się przedmiotem orzecznictwa TSUE w ostatnich latach w sprawach polskich. Co do zasady w przypadku sądu krajowego domniemywa się, że spełnia on kryteria uznania za sąd w rozumieniu prawa UE, ale to domniemanie można obalić, jeżeli zostanie ustalone, że nie jest on sądem niezawisłym, bezstronnym i utworzonym uprzednio na mocy ustaw¹⁸. Do takiego obalenia doszło w przypadku tzw. neosędziów w polskim Sądzie Najwyższym, powołanych z udziałem nowej KRS¹⁹, w przypadku której wiele okoliczności wskazuje na to, że nie jest organem niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej²⁰. Rozpoznawanie sprawy przez sąd w składzie z tzw. neosędzią pozbawi jednostkę prawa do zbadania sprawy przez TSUE w trybie pytania prejudycjalnego, albowiem TSUE odmówi udzielenia odpowiedzi na pytanie zadane przez taki sąd²¹. Ma to dalsze konsekwencje, albowiem sądy krajowe będą w zasadzie musiały uznawać wyroki sądów wydane w składach z tzw. neosędziami za niebyłe²².

16 Wyrok TS z dnia 18.06.1991 r. *Elliniki Radiophonia Tiléorassi (ERT)*, sprawa C-260/89; wyrok Sądu UE z dnia 27.07.2022 r. *RT France v. Rada*, sprawa T-125/22.

17 Wyrok TS z dnia 30.06.1966 r. *Vaassen-Göbbels*, sprawa 61/65; wyrok TS z dnia 17.09.1997 r. *Dorsch Consult*, sprawa C-54/96.

18 Wyrok TS z dnia 29.03.2022 r. *Getin Noble Bank*, sprawa C-132/20.

19 Wyrok TS z dnia 21.12.2023 r. *L.G. v. Krajowa Rada Sądownictwa*, sprawa C-718/21; wyrok TS z dnia 7.11.2024 r. *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, sprawa C-326/23.

20 Wyrok TS z dnia 19.11.2019 r. *A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa*, sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, gdzie Trybunał wskazał na takie okoliczności, jak okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ, oraz występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie. W przypadku tej ostatniej okoliczności należy nadmienić, że owe nieprawidłowości w powoływaniu niektórych członków nowej KRS dotyczyły właśnie samego M. Nawackiego oraz podnoszonego zarzutu, że nie uzyskał on wystarczającej liczby podpisów poparcia do ubiegania się o członkostwo w KRS.

21 M. Matusiak-Frącczak, *Koncepcja „sądu” na potrzeby postępowania w sprawie odesłania prejudycjalnego*, „Przegląd Europejski” 2025/2, s. 73.

22 Wyrok TS z dnia 4.09.2025 r. „R” S.A. v. AW „T” sp. z o.o., sprawa C-225/22.

Zapewnienie jednostkom dostępu do niezależnego i niezawisłego sądu stanowi warunek poszanowania innych praw podstawowych przynależnych jednostkom, a także innych praw przyznanych im na mocy prawa UE. Służy ono też zapewnieniu efektywności prawa unijnego²³. Prawnik, składając wniosek o wyłączenie od rozpoznania sprawy tzw. neosędziego, dąży właśnie do zapewnienia efektywności prawa UE, którego interpretacja została dokonana przez TSUE. Gdyby więc praktyka zapoczątkowana przez sędziego M.N. miała się utrzymywać, to moglibyśmy mówić o odpowiedzialności Polski za naruszenie prawa UE i możliwości wszczęcia przeciwko niej postępowania w trybie art. 258 TFUE. Może być również podstawą do odpowiedzialności odszkodowawczej Polski wobec adwokatów i radców prawnych, albowiem mamy do czynienia z naruszeniem prawa UE przez sąd, w świetle orzecznictwa TSUE ma ono charakter oczywisty i rażący, po stronie prawnika powstaje szkoda (obowiązek zapłaty grzywny) i występuje związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem a szkodą²⁴.

IV. PRAWO POLSKIE

Analiza postanowienia sędziego M.N. na gruncie prawa polskiego będzie wyglądała podobnie, jak w przypadku EKPC i prawa UE. Swoboda wypowiedzi jest prawem chronionym na gruncie polskiej Konstytucji (art. 54 ust. 1 Konstytucji). W przypadku adwokatów i radców prawnych swoboda wypowiedzi została dodatkowo dookreślona w ustawach samorządowych i kodeksach etyki zawodowej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 p.o.a.²⁵ adwokat przy wykonywaniu zawodu adwokackiego korzysta z wolności słowa i pisma w granicach określonych przez zadania adwokatury i przepisy prawa, przy czym powinien zachować umiar, współmierność i oględność w wypowiedziach (§ 17 k.e.a.²⁶). Również radca prawny przy wykonywaniu czynności zawodowych korzysta z wolności słowa i pisma w granicach określonych przepisami prawa i rzeczową potrzebą (art. 11 ust. 1 ustawy o radcach prawnych²⁷), powinien przy tym zachować umiar i takt w swoich wypowiedziach (art. 12 ust. 3 Kodeksu etyki radcy prawnego²⁸). Dla oceny, czy adwokat lub radca prawny przy wykonywaniu zawodu w konkretnej sprawie przekroczył granice wolności słowa, istotne jest to, czy jego wypowiedź wynikała z rzeczowej potrzeby uzasadnionej interesem strony. Przy ocenie rzeczowości

23 M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18, „Palestra”* 2020/5, s. 5–6.

24 Wyrok TS z dnia 30.09.2003 r. *Köbler*, sprawa C-224/01; wyrok TS z dnia 13.06.2006 r. *Traghetti*, sprawa C-173/03.

25 Ustawa z dnia 26.05.1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1564 ze zm.), dalej p.o.a.

26 Naczelna Rada Adwokacka, uchwała nr 2/XVIII/98 z dnia 10.10.1998 r. Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej), dalej k.e.a.

27 Ustawa z dnia 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 499 ze zm.).

28 Uchwała Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych nr 3/2014 z dnia 22.11.2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego.

znaczenie mają charakter sprawy oraz jej okoliczności. Ustalenie uzasadnionej potrzeby klienta powinno służyć właściwie rozumianemu interesowi klienta i osiągnięciu pożądanego skutku²⁹. Powołanie się przez prawnika na przepisy EKPC oraz na prawo UE, wraz z odwołaniem do orzecznictwa ETPCz i TSUE, mieści się w granicach prawa, jest rzeczowe i zmierza do ochrony interesów reprezentowanego klienta przez dążenie do zapewnienia rozpoznania jego sprawy przez niezależny i niezawisły sąd ustanowiony na mocy ustawy. Ukaranie adwokata lub radcy prawnego w takiej sytuacji grzywną stanowi naruszenie art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Również prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd jest wartością konstytucyjną (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Jednocześnie Konstytucja zapewnia, że sądy są władzą odrębną i niezależną od władzy ustawodawczej i wykonawczej (art. 173 Konstytucji, art. 10 Konstytucji), na straży czego powinna stać Krajowa Rada Sądownictwa (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Niestety nowa Krajowa Rada Sądownictwa nie jest tym organem, o którym mowa w Konstytucji, ze względu zarówno na sposób jej powołania, jak i funkcjonowanie. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale trzech izb z 2020 r., nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek nowej KRS. W przypadku sądów powszechnych SN doprecyzował, że nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek nowej KRS, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 47 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 6 ust. 1 EKPC³⁰. Co prawda, Trybunał Konstytucyjny uznał, że uchwała SN jest sprzeczna z polską Konstytucją, ponieważ SN miałby w niej wykonać kompetencje prawodawcze, czym naruszył zasadę trójpodziału władz³¹, ale to orzeczenie TK należy postrzegać jako eksces orzeczniczy, ponieważ TK nie ma

29 Wyrok SN z dnia 20.04.2006 r. (IV CSK 2/06).

30 Uchwała trzech izb Sądu Najwyższego (Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 23.01.2020 r., BSA I-4110-1/20.

31 Wyrok TK z dnia 20.04.2020 r. (U 2/20).

kompetencji do oceny konstytucyjności aktów stosowania prawa³². Sąd Najwyższy w swojej uchwale nie stworzył żadnej nowej normy prawnej, po prostu zinterpretował obowiązujące prawo, w tym EKPCz i prawo UE³³. Należy wskazać, że Sąd Najwyższy konsekwentnie stosuje się do swojej uchwały³⁴. Postanowienie sędziego M.N. narusza w tych okolicznościach art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Wreszcie powoływanie się na dorobek orzecznicy ETPCz i TSUE w celu zastosowania standardów wynikających z EKPC oraz z prawa UE jest wymogiem konstytucyjnym. Zgodnie bowiem z art. 9 Konstytucji Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Dążenie do zapewnienia przez Polskę wypełniania tego wymogu konstytucyjnego nie może być uznane za „nielojalne wobec Państwa Polskiego”, jak to określił sędzia M.N. Dlatego jego postanowienie narusza art. 9 Konstytucji.

V. PODSUMOWANIE

Aby móc skutecznie bronić uzasadnionych interesów klienta, prawnikowi powinien przysługiwać szeroki margines swobody, a wszelkie wyjątki od tej reguły będą podlegały interpretacji zawężającej. Należy mieć na względzie kontekst sprawy i jej wszystkie okoliczności, pamiętając, że sędzia może podlegać krytyce w stopniu wyższym niż podmioty prywatne. Krytyka powinna być przede wszystkim rzeczowa³⁵. W analizowanej sprawie krytyka była rzeczowa, odnosiła się do standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz, TSUE i SN. Tzw. neosędziowie powinni liczyć się z tym, że ich status będzie kwestionowany, jako prawnicy powinni mieć świadomość,

32 A. Kappes, J. Skrzydło, Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – Rozważania na tle uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20), „Palestra” 2020/5, s. 122–123; K. Stefański, Konsekwencje ukarania sędziego przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, „Państwo i Prawo” 2021/12, s. 7; W. Hermeliński, B. Nita-Światłowska, Orzeczenie sądowe wydane z udziałem sędziego powołanego wadliwie a naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka – glosa do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/5, s. 45.

W obecnych realiach można nawet postawić tezę, że obecny TK jest sądem upadłym, który utracił zdolność do wypełniania roli, jaką mu powierzyła polska Konstytucja – zob. P. Filipek, *Praworządność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego procesu powoływania sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego* (w:) J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndla, *Problem Praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (2021). Księga I, Warszawa 2022, s. 700. Z kolei E. Łętowska uważa, że doszło do wasalizacji Trybunału Konstytucyjnego – zob. E. Łętowska, *Czego uczą odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 2020/5, s. 41.

33 M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020/5, s. 15–16.

34 Postanowienie SN z dnia 23.05.2024 r. (III USKP 87/23); postanowienie SN z dnia 20.05.2024 r. (III KK 168/24); wyrok SN z dnia 14.05.2024 r. (II KK 589/22); wyrok SN z dnia 17.04.2024 r. (II KK 168/23); wyrok SN z dnia 16.04.2024 r. (II KS 6/24); postanowienie SN z dnia 25.11.2021 r. (I CSKP 524/21); postanowienie SN z dnia 28.11.2021 r. (III KK 237/21); postanowienie SN z dnia 29.09.2021 r. (V Kz 47/21); postanowienie SN z dnia 16.02.2021 r. (I KZ 29/21).

35 M. Matusiak-Frączak, *Swoboda wypowiedzi adwokata. Glosa do wyroku ETPC z dnia 23 kwietnia 2015 r.*, 29369/10, Lex/el. 2015.

że biorą udział w procedurze budzącej poważne wątpliwości prawne³⁶. W szczególności świadomość tę powinni mieć ci, którzy ubiegali się o nominacje na najwyższe stanowiska sądowe³⁷. Karanie adwokatów lub radców prawnych za składanie wniosków o wyłączenie tzw. neosędziów od rozpoznawania sprawy będzie godziło w prawo do swobody wypowiedzi, w prawo do sprawiedliwego procesu, w zasadę efektywności prawa UE oraz w art. 9 Konstytucji.

Przy pełnej świadomości orzecznictwa ETPCz, TSUE oraz polskiego Sądu Najwyższego należy skonstatować, że to działanie sędziego M.N. nacechowane jest złą wolą oraz obroną własnego interesu. Jest on członkiem powszechnie kwestionowanej nowej KRS, przyczynił się też do odpowiedzialności Polski za naruszenie EKPCz przez swoje działania względem sędziego Pawła Juszczyszyna³⁸. Postępowanie to godzi również w dobro Państwa Polskiego, ponieważ naraża Polskę na odpowiedzialność zarówno na gruncie EKPC, jak i na podstawie prawa UE. Co więcej, na gruncie przepisów o instytucji *iudex suspectus*³⁹ należy rozważyć, czy sędzia M.N. nie podlegałby wyłączeniu od rozpoznania wniosków będących przedmiotem niniejszego opracowania, jako że aktywnie tworzył on i tworzy nadal system wadliwych nominacji sędziowskich, które są przedmiotem kwestionowania na podstawie orzecznictwa ETPCz, TSUE i SN.

adw. dr hab. Magdalena Matusiak-Frącczak, prof. UŁ

Autorka jest adwokatem, doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Europejskiego Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, członkiem Okręgowej Rady Adwokackiej w Łodzi.

The author is an advocate, a habilitated doctor of law, an assistant professor at the Department of European Constitutional Law, Faculty of Law and Administration, University of Łódź, member of the Local Bar Council in Łódź.

ORCID: 0000-0002-6736-8008

36 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17.09.2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności (COM(2017)0835 – 2017/0360R(NLE)). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce. Bruksela, dnia 30.09.2020 r., SWD(2020) 320 final. Opinia Komisji Weneckiej nr 904/2017 CDL(2017)035 z dnia 8.12.2017 r. w sprawie projektu ustawy zmieniającego ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa, w sprawie projektu ustawy zmieniającego ustawę o Sądzie Najwyższym zaproponowanego przez Prezydenta Polski i w sprawie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych.

37 Decyzja ETPCz z dnia 1.04.2025 r. *Manowska i inni v. Polska*, sprawa 51455/21.

38 Wyrok ETPCz z dnia 6.10.2022 r. *Juszczyszyn v. Polska*, sprawa 35599/20.

39 Art. 49 § 1 k.p.c., art. 41 § 1 k.p.k.

ABSTRACT

Keywords: *rule of law, judicial nominations, freedom of expression, right to a fair trial*

The legality of punishing an advocate or attorney-at-law for filing a motion to exclude a so-called neo-judge from hearing the case

Changes in the Polish judiciary are the subject of extensive case law of the ECtHR, the CJEU, and the Polish Supreme Court. Based on this case law, parties to court proceedings or their advocates or attorneys-at-law file motions to exclude so-called "neo-judges" from hearing cases. In one case, the applicant was fined for filing such a motion, allegedly violating the principle of loyalty to the Polish State. This article analyses the compliance of such a penalty with the ECHR, EU law, and Polish law, regard being given to respect for the right to freedom of expression and the right to a fair trial.

Bibliografia

1. **Filipek Paweł**, *Praworządność w Polsce w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego procesu powoływania sędziów oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego* (w:) J. Barcz, L. Garlicki, *Artykuł 10* (w:) *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 583–649
2. **Grzelak Agnieszka, Szyndlauer Rafał**, *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (2021). *Księga I*, Warszawa 2022, s. 679–711
3. **Hermeliński Wojciech, Nita-Światłowska Barbara**, *Orzeczenie sądowe wydane z udziałem sędziego powołanego wadliwie a naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka – glosa do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/5, s. 38–46
4. **Kappes Aleksander, Skrzydło Jacek**, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – Rozważania na tle uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20)*, „Palestra” 2020/5, s. 122–140
5. **Łętowska Ewa**, *Czego uczą odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 2020/5, s. 30–43
6. **Matusiak-Frącczak Magdalena**, *Koncepcja „sądu” na potrzeby postępowania w prawie odesłania prejudycjalnego*, „Przegląd Europejski” 2025/2, s. 63–75

7. **Matusiak-Frącczak Magdalena**, *Swoboda wypowiedzi adwokata. Glosa do wyroku ETPC z dnia 23 kwietnia 2015 r.*, 29369/10, Lex/el. 2015
8. **Safjan Marek**, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020/5, s. 5–29
9. **Stefański Krzysztof**, *Konsekwencje ukarania sędziego przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego*, „Państwo i Prawo” 2021/12, s. 3–28
10. TVN24, *Kara za wniosek do sądu. „Totalny upadek” sędziego*, 02.10.2025 r., <https://tvn24.pl/polska/sedzia-maciej-nawacki-ukaral-grzywna-wnioskodawce-za-wniosek-o-wylaczenie-neo-sedziego-st8678835> (dostęp: 27.02.2026 r.)

Pojęcia kluczowe: aplikant, adwokat, radca prawny, nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie

Dawid Daniluk

Rola aplikantów w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – uwagi *de lege ferenda*

ABSTRAKT

Prima facie rola aplikantów w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego sprowadza się do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z upoważnienia adwokata lub radcy prawnego *notabene* tylko i wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Analiza ustawy z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej¹ i praktyka stosowania przepisów ww. aktu normatywnego wskazują, że aplikanci adwokaccy i radcowscy pełnią również inne funkcje w systemie nieodpłatnej pomocy. Z tego względu pojawiają się na tym tle wątpliwości interpretacyjne i problemy związane z obowiązkiem zachowania przez aplikantów tajemnicy zawodowej i przestrzeganiem zasad etyki.

I. WPROWADZENIE

Realizacja zadań publicznych polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej została powierzona, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, powiatom, które są zobligowane do ich wykonywania samodzielnie lub w porozumieniu z gminami². Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie udzielane są w punktach w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu w trakcie dyżuru

1 Ustawa z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 44), dalej: u.n.p.p.

2 Art. 8 ust. 1 u.n.p.p.

w wymiarze co najmniej 4 godzin dziennie, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy³.

Połowę punktów powierza się do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁴. W przypadku gdy na powiat przypadają trzy punkty, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie dwóch punktów, z których jeden przeznacza się na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a drugi na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁵. Zgodnie z art. 11 ust. 1c u.n.p.p. „Połowę punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową przeznacza się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli liczba punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową stanowi liczbę nieparzystą, większą o jeden liczbę punktów przeznacza się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, mniejszą liczbę punktów – na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej”.

II. PODMIOTY UPRAWNIONE DO UDZIELANIA NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ I ŚWIADCZENIA NIEODPŁATNEGO PORADNICTWA OBYWATELSKIEGO

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.n.p.p. nieodpłatna pomoc prawna jest świadczona osobiście przez adwokata lub radcę prawnego, ewentualnie z ich upoważnienia, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przez aplikanta adwokackiego lub aplikanta radcowskiego. Według art. 11 ust. 3 pkt 1–3 u.n.p.p. w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe nieodpłatną pomoc prawną mogą ponadto świadczyć następujące osoby: doradca podatkowy – w zakresie prawa podatkowego, z wyjątkiem spraw podatkowych dotyczących prowadzonej działalności gospodarczej, oraz osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce, pod warunkiem, że posiada co najmniej trzyletnie doświadczenie w podejmowaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych z udzielaniem pomocy prawnej, korzysta z pełni praw publicznych oraz posiada pełną zdolność do czynności prawnych. Osoba ta nie może być również karana za ścigane z oskarżenia publicznego przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe. W zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej mieści się również nieodpłatna mediacja, do której prowadzenia uprawniony jest mediator.

3 Art. 8 ust. 3 u.n.p.p.

4 Art. 11 ust. 1 u.n.p.p.

5 Art. 11 ust. 1b u.n.p.p.

Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie może świadczyć osoba, która legitymuje się wykształceniem wyższym, ukończyła szkolenie z tego zakresu z pozytywną oceną, bądź też posiada doświadczenie w udzielaniu poradnictwa obywatelskiego i uzyskała zaświadczenie potwierdzające odpowiednią wiedzę i umiejętności, wydane przez podmiot uprawniony do prowadzenia szkoleń i kursów doszkalających. Ponadto osoba ta musi korzystać z pełni praw publicznych, mieć pełną zdolność do czynności prawnych i nie może być karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego ani za przestępstwo skarbowe⁶.

Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej przez osoby, które ukończyły studia prawnicze, ale nie posiadają dodatkowych uprawnień, zostało poddane krytyce w literaturze. Przykładowo Stefan Płażek wskazuje, że poziom merytoryczny i etyczny świadczonej pomocy poprawiłoby włączenie do systemu aplikantów „ze wszelkich zawodów prawniczych”. Autor zwraca uwagę na szczególną wartość aplikantów, gdyż podlegają oni odpowiedzialności dyscyplinarnej i są zobowiązani do zachowania tajemnicy zawodowej⁷. Podobny pogląd prezentuje Bogusław Przywora, którego zdaniem świadczenie usług przez magistrów prawa „nie daje rękojmi należytego wykonywania nieodpłatnej pomocy prawnej”⁸. Autor postuluje włączenie do systemu aplikantów radcowskich i adwokackich w większym zakresie niż wynikający z przepisów u.n.p.p.⁹ W opinii Krajowej Rady Sądownictwa „zaangażowanie wykwalifikowanych prawników należy ocenić pozytywnie, to jednak ograniczenie się tylko do adwokatów i radców prawnych jest rozwiązaniem najdroższym i nieefektywnym. Funkcjonujące na świecie rozwiązania koncentrują się bowiem na takim zorganizowaniu systemu, żeby do adwokatów trafiały sprawy, które tego wymagają, a inne były rozwiązywane przez wykwalifikowanego doradcę”¹⁰. W wyniku nowelizacji u.n.p.p. od 1.01.2019 r. zaczęło funkcjonować nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, do którego świadczenia uprawnieni są tzw. „doradcy obywatelscy”. Niemniej jednak u.n.p.p. nie nakłada na nich obowiązku posiadania wyższego wykształcenia prawniczego¹¹. Jan Winczorek wskazuje, że praktyka zatrudniania *paralegals* „ma często (...) na celu obniżenie kosztów funkcjonowania systemu przy jednoczesnej indywidualizacji świadczonych usług”¹². Wprowadzenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego motywowano m.in. tym, iż tylko i wyłącznie pomoc prawna może być „daleko niewystarczająca dla zapewnienia

6 Art. 11a ust. 2 u.n.p.p.

7 Zob. S. Płażek, *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej (w:) Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice prowadzenia*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2016, s. 306–307.

8 B. Przywora, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019, s. 366.

9 Zob. B. Przywora, *Normatywny...*, s. 391.

10 Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 16.01.2015 r. w przedmiocie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej, s. 1–2, https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-opiniakrspomoc-10974.pdf (dostęp: 20.06.2025 r.).

11 Zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/6, s. 14.

12 J. Winczorek, *Dostęp do prawa. Ujęcie socjologiczne*, Warszawa 2019, s. 106.

obywatelowi należytego poziomu ochrony”, ponieważ „często powodem trudnej sytuacji jednostki nie jest tylko brak wiedzy prawnej, ale ogólna nieporadność życiowa”¹³. Wskazywano również na szczególne kompetencje interpersonalne doradców, które miało zapewnić ich kształcenie. Droga edukacji prawników i doradców podatkowych miała nie zapewniać takich umiejętności¹⁴. Polskie doświadczenia wykazały, że większość doradców posiada uprawnienia radców prawnych i adwokatów oraz wykształcenie prawnicze. Z badań wynika, że „porady obywatelskie mają na ogół charakter *strictie* prawny i sprowadzają się do świadczenia pomocy prawnej”¹⁵. Ustanowienie doradców nie przyczyniło się również do obniżenia kosztów funkcjonowania systemu. Praca doradców wyceniana jest przez organizacje pozarządowe wyżej niż profesjonalnych prawników, z uwagi na fakt, że jest ich na rynku dużo mniej niż osób uprawnionych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁶.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym jest więcej kategorii wykonawców niż w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych. Rola aplikantów w systemie nieodpłatnej pomocy nie sprowadza się zatem jedynie do incydentalnego zastępowania adwokatów i radców prawnych. Magistrowie prawa, doradcy obywatelscy, a także mediatorzy i doradcy podatkowi mogą mieć równocześnie status aplikanta i świadczyć pomoc nie tylko doraźnie, ale w sposób ciągły.

III. TAJEMNICA ZAWODOWA I KONFLIKT INTERESÓW

W odniesieniu do radców prawnych i adwokatów obowiązek przestrzegania tajemnicy zawodowej został uregulowany na poziomie ustawowym. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych: „Radca prawny jest obowiązany zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej”¹⁷. Analogiczną regulację zawiera art. 6 ust. 1 ustawy z 26.05.1982 r. Prawo o adwokaturze, który stanowi: „Adwokat obowiązany jest zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej”¹⁸. W kodeksach etyki tych zawodów odpowiednie uregulowania w tym zakresie zawiera

13 J. Węgner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 14.

14 Zob. A. Jakubiak-Mirończuk, *Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*, „Prawo i Więź” 2021/3, s. 55.

15 D. Daniluk, *Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022/10, s. 53.

16 Przykładowo organizacja pozarządowa prowadząca największą liczbę punktów w Polsce w 2024 r. oferowała doradcom wynagrodzenie miesięczne w kwocie 4700 zł brutto, natomiast prawnikom i mediatorom o 200 zł niższe, <https://www.sc.org.pl/akcja-rekrutacja-npp-npo-2025/> (dostęp: 20.06.2025 r.)

17 Ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 499).

18 Ustawa z 26.05.1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1564).

§ 19 Kodeksu Etyki Adwokackiej¹⁹ oraz art. 9 i dział III rozdział I (art. 15–24) Kodeksu Etyki Radcy Prawnego²⁰. Zgodnie z art. 9 KERP: „Dochowanie tajemnicy zawodowej jest prawem i obowiązkiem radcy prawnego. Stanowi podstawę zaufania klienta i jest gwarancją praw i wolności”. § 19 ust. 1 KEA stanowi, że „Adwokat zobowiązany jest zachować w tajemnicy oraz zabezpieczyć przed ujawnieniem lub niepożądanym wykorzystaniem wszystko, o czym dowiedział się w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych”. Ww. akty prawne samorządów zawodowych *explicite* stanowią, że normy w nich zawarte stosuje się odpowiednio do aplikantów. Zgodnie z art. 1 KERP: „Postanowienia Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (...) stosuje się do radców prawnych oraz odpowiednio do aplikantów radcowskich”. Analogiczne regulacje zawiera KEA, który w § 3 stanowi: „Zasady »Zbioru« obowiązują odpowiednio aplikantów adwokackich”.

W związku z obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej aplikanci pełniący dyżury w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego mierzą się z podobnymi wyzwaniem jak radcy prawni i adwokaci. Z każdym przypadkiem udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wiąże się obowiązek sprawozdawczy polegający na sporządzeniu karty pomocy zawierającej m.in. anonimowy opis sprawy oraz opis udzielonej pomocy. Na zagrożenia związane z potencjalnym naruszeniem tajemnicy adwokackiej i radcowskiej, a wynikającym z przyjętego wzoru kart pomocy, wskazywały już środowiska prawnicze²¹ i przedstawiciele doktryny²². Powyższy problem był również przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że wysoki poziom szczegółowości wymaganych informacji, które należy zawrzeć w karcie pomocy, w połączeniu z obowiązkiem złożenia pisemnego oświadczenia przez osobę uprawnioną o braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej, a także obowiązkiem wskazania daty i miejsca sporządzenia karty pomocy, imienia i nazwiska lub symbolu identyfikującego osobę udzielającą pomocy oraz danych dotyczących punktu i dyżuru, może pozwolić na identyfikację osoby korzystającej z nieodpłatnej pomocy²³.

19 Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 27.02.2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej), dalej: KEA.

20 Załącznik do uchwały Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z 22.11.2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, dalej: KERP.

21 Zob. Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie możliwości naruszenia tajemnicy zawodowej radcy prawnego w związku z wypełnianiem części A karty pomocy: poz. 6 – Anonimowy opis sprawy do nieodpłatnej pomocy prawnej lub poradnictwa obywatelskiego oraz poz. 7 – Anonimowy opis udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z dnia 28.01.2019 r., <https://www.oirp.rzeszow.pl/aktualnosci/najnowsze-aktualnosci/art-1089,stanowisko-obsl---npp---karta-pomocy-a-tajemnica-zawodowa.html> (dostęp: 28.06.2025 r.).

22 Zob. D. Daniluk, *Świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez radcę prawnego lub adwokata a obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej i unikania konfliktu interesów*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022/1, s. 34.

23 <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-karty-pomocy-prawnej-tajemnica-adwokacka-radcowska-ms> (dostęp: 27.06.2025 r.).

Z dokumentowaniem świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wiąże się ponadto ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Porady obywatelskie podlegają ocenie, której wyniki mogą być brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny ofert składanych przez organizacje pozarządowe w otwartych konkursach ofert na realizację zadań publicznych w kolejnych trzech latach²⁴. Aplikanci adwokaccy i radcowscy, podobnie jak adwokaci i radcy prawni, znajdują się w sytuacji konfliktu interesów, w której zmuszeni są „do ważenia (...) interesu własnego i interesu klienta (...)”²⁵. Z jednej strony stoją przed obawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, jeżeli sporządzony przez nich opis porady będzie zawierał zbyt dużo szczegółów pozwalających na identyfikację osoby uprawnionej, z drugiej strony w razie bardzo lakonicznego opisu i w konsekwencji niskiej oceny udzielonej porady narażają na szkodę organizację pozarządową, na rzecz której świadczą usługi w punkcie²⁶.

W odniesieniu do pomocy prawnej udzielanej przez magistrów prawa ustawodawca przyjął, że w tym przypadku „osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej składa pisemne oświadczenie, że jest świadoma uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym”²⁷. Z treści przepisu nie wynika, że złożenie ww. oświadczenia jest fakultatywne. Niemniej jednak we wzorze oświadczenia stanowiącym załącznik nr 2 do u.n.p.p. została zawarta informacja, że jego złożenie jest dobrowolne. Wykonawca jest zatem zobowiązany do przedłożenia osobie uprawnionej ww. oświadczenia i ona decyduje o jego ewentualnym złożeniu²⁸. Z punktu widzenia magistra prawa posiadającego jednocześnie status aplikanta jednego z zawodów prawniczych, treść oświadczenia wynikającego z art. 11 ust. 4 u.n.p.p. jest problematyczna. Wskazane jest w nim bowiem, że osoba uprawniona przyjmuje do wiadomości, iż „osoba udzielająca (...) nieodpłatnej pomocy prawnej nie jest obowiązana do zachowania tajemnicy, w rozumieniu art. 180 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego”²⁹. Złożone oświadczenie nie będzie zatem zgodne ze stanem faktycznym, gdyż zarówno aplikant adwokacki, jak i radcowski jest zobligowany zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej. W oświadczeniu zawarta została również informacja o wyłączeniu odpowiedzialności odszkodowawczej osoby świadczącej pomoc, poza sytuacją, w której szkoda zostałaby wyrządzona z winy umyślnej. W literaturze trafnie wskazuje się, iż z treści oświadczenia osoba

24 § 10 ust. 3 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21.12.2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz.U. z 2025 r. poz. 317).

25 W. Marchwicki, M. Niedużak, *Konflikt interesów w adwokackim orzecznictwie dyscyplinarnym*, „Palestra” 2017/3, s. 5.

26 Zob. D. Daniluk, *Świadczenie...*, s. 37.

27 Art. 11 ust. 4 u.n.p.p.

28 W literaturze pojawiają się również głosy, że sformułowanie „osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej składa pisemne oświadczenie” stawia pod znakiem zapytania dobrowolność tej czynności, J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 13.

29 Ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46), dalej k.p.k.

uprawniona dowiadyuje się, że uzyskując pomoc od nieprofesjonalnego prawnika, działa *de facto* „na własne ryzyko”³⁰. W przeciwieństwie do adwokatów i radców prawnych, aplikanci tych zawodów nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. W tym zakresie ich status nie różni się od magistrów prawa. Niemniej jednak w stosunku do aplikantów może zostać wszczęte postępowanie dyscyplinarne w ramach samorządu zawodowego. Osoby, o których mowa w art. 11 ust. 3 pkt 2 u.n.p.p., nie są poddane żadnym rygorom odpowiedzialności³¹. Podobnie jak doradcy. W ich przypadku jednak ustawodawca nie wymaga przedkładania osobom uprawnionym żadnego oświadczenia dotyczącego osoby świadczącej nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. W odniesieniu do doradców ustawodawca nie podjął żadnych działań, które mogłyby ograniczyć ich odpowiedzialność odszkodowawczą³².

IV. PODSUMOWANIE

Należy skonstatować, że przepisy u.n.p.p. nie zostały zaprojektowane z myślą o aplikantach zawodów prawniczych. *Explicite* określają one jedynie możliwość zastępowania przez nich adwokatów lub radców prawnych w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Tymczasem aplikanci mogą pojawić się jako wykonawcy również w innych rolach – magistrów prawa, doradców obywatelskich, doradców podatkowych lub też mediatorów. Problemy aplikantów pojawiają się w dwóch pierwszych grupach wykonawców. Oświadczenie z art. 11 ust. 4 u.n.p.p., które są zobowiązani przedkładać magistrów prawa osobom uprawnionym, nie jest dostosowane do absolwentów prawa posiadających status aplikanta. Zawiera nieprawdziwą informację, że osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej nie jest zobowiązana do zachowania tajemnicy w rozumieniu art. 180 § 2 k.p.k. Aplikanci, zastępując radców prawnych lub adwokatów, nie przedkładają ww. oświadczeń osobom uprawnionym, ale udzielając nieodpłatnej pomocy prawnej jako osoby z art. 11 ust. 3 pkt 2 u.n.p.p., są już do tego zobligowane. W odniesieniu do doradców obywatelskich będących jednocześnie aplikantami zawodów prawniczych pojawia się ten sam problem, co w przypadku radców prawnych i adwokatów posiadających uprawnienia do świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Z uwagi na obowiązek związany ze sporządzaniem kart pomocy, ponoszą oni ryzyko naruszenia tajemnicy zawodowej i narażają się na wystąpienie konfliktu interesów. *De lege ferenda* należy postulować zniesienie oświadczenia z art. 11 ust. 4 u.n.p.p. Ogranicza ono odpowiedzialność odszkodowawczą magistrów prawa

30 Zob. R. Rynkun-Werner, *Komentarz do art. 11 (w:) B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 66; por. O. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019, s. 191.

31 Zob. R. Rynkun-Werner, *Komentarz do art. 11...*, s. 66.

32 Zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 14.

i zawiera nieprawdziwą informację w przypadku posiadania przez nich statusu aplikanta. Ze względu na ryzyko naruszenia tajemnicy zawodowej i obowiązek unikania konfliktu interesów, porady udzielane przez doradcę obywatelskiego, posiadającego jednocześnie status aplikanta, nie powinny podlegać ocenie recenzentów.

r.pr. dr Dawid Daniluk

Autor wykonuje zawód radcy prawnego, jest doktorem nauk prawnych zatrudnionym na stanowisku adiunkta w Katedrze Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

The author is a practicing attorney-at-law, holds a PhD in legal sciences, and is employed as an assistant professor at the Department of Financial Law and Tax Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn.

ORCID: 0000-0002-3901-8764

ABSTRACT

Keywords: *trainee, advocate, attorney-at-law, free legal aid, free civil legal aid (citizens advice)*

The role of trainees in the system of free legal aid and free civil legal aid: *Lex ferenda* remarks

Prima facie, the role of trainees in the system of free legal aid and free civil legal aid (citizens advice) is limited to providing free legal assistance under on behalf of an advocate or attorney-at-law, which they can do only in particularly justified cases. However, an analysis of the Act of 5 August 2015 on Free Legal Aid, Free Civil Legal Aid, and Legal Education, as well as the practical application of its provisions, indicates that trainee advocates and trainee attorneys-at-law also fulfil other roles within the free legal aid system. Consequently, this gives rise to interpretative doubts and issues related to the trainees' obligation to maintain professional secrecy and adhere to ethical standards.

Bibliografia

1. **Daniluk Dawid**, *Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2022/10
2. **Daniluk Dawid**, *Świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez radcę prawnego lub adwokata a obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej i unikania konfliktu interesów*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022/1
3. **Hałub-Kowalczyk Olga**, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019
4. **Jakubiak-Mirończuk Aneta**, *Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*, „Prawo i Więź” 2021/3
5. **Marchwicki Wojciech, Niedużak Marek**, *Konflikt interesów w adwokackim orzecznictwie dyscyplinarnym*, „Palestra” 2017/3
6. **Paxford Beata, Rynkun-Werner Robert, Wasylkowska-Michór Magdalena**, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016
7. **Płażek Stefan**, *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej (w:) Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice prowadzenia*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2016
8. **Przywora Bogusław**, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019
9. **Wegner Joanna, Wróblewski Bartłomiej**, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/6
10. **Winczorek Jan**, *Dostęp do prawa. Ujęcie socjologiczne*, Warszawa 2019

Pojęcia kluczowe: *amicus curiae*, interwencja strony trzeciej, TSUE, ETPCz, interes w rozstrzygnięciu sprawy

Barbara Sikoń

***Amicus curiae* i interwencja podmiotów trzecich przed TSUE i ETPCz – zasady, praktyka i znaczenie przesłanki interesu w rozstrzygnięciu sprawy**

ABSTRAKT

Artykuł analizuje rolę i znaczenie instytucji *amicus curiae* w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz). Przedstawia porównawczą charakterystykę regulacji prawnych, praktyki orzeczniczej oraz funkcji, jakie pełnią interwencje podmiotów trzecich w obu systemach. Wskazuje, że w TSUE możliwości udziału *amicus curiae* są ściśle ograniczone przepisami i wymagają spełnienia rygorystycznych przesłanek proceduralnych, zwłaszcza w postępowaniach prejudycjalnych, gdzie interwencja jest możliwa wyłącznie dla podmiotów już uczestniczących w postępowaniu krajowym. W postępowaniach bezpośrednich przed TSUE krąg podmiotów uprawnionych do interwencji jest szerszy, jednak wymaga wykazania interesu w rozstrzygnięciu sprawy, który musi być zarówno bezpośredni, jak i aktualny. Natomiast w ETPCz system jest znacznie bardziej elastyczny – Przewodniczący Trybunału może dopuścić do udziału każdą zainteresowaną osobę lub organizację, jeśli leży to w interesie wymiaru sprawiedliwości, bez konieczności wykazywania statusu „ofiary” naruszenia praw konwencyjnych. Artykuł podkreśla, że interwencje *amicus curiae* przyczyniają się do obiektywizacji procesu, wszechstronnego rozpoznania sprawy oraz podniesienia jakości orzecznictwa, a ich rola – zwłaszcza w ETPCz – systematycznie rośnie, co sprzyja lepszemu ochronie praw człowieka i praworządności w Europie.

I. WPROWADZENIE

Wraz ze wzrostem znaczenia ochrony praw człowieka oraz roli TSUE i ETPCz jako instytucji strzegących porządku prawnego, coraz większe znaczenie zyskuje udział podmiotów trzecich w postępowaniach sądowych – w szczególności w formule *amicus curiae*. Instytucja ta wywodzi się z tradycji prawa anglosaskiego. Służy wniesieniu do postępowania dodatkowej perspektywy – prawnej, faktycznej lub eksperckiej – przez podmiot niebędący formalną stroną sporu. Jej celem jest wsparcie sądu w dokonaniu możliwie pełnego, wyważonego i obiektywnego rozstrzygnięcia.

Pomimo rosnącego zainteresowania i ugruntowanej pozycji *amicus curiae* w praktyce sądów międzynarodowych, status prawny tej instytucji wciąż pozostaje przedmiotem rozbieżności interpretacyjnych i niepełnej regulacji prawnej. W szczególności w Europie kontynentalnej występują istotne rozbieżności co do zakresu dopuszczalności takich interwencji, ich skutków procesowych oraz relacji między formalną interwencją a funkcją „przyjaciela sądu”. Dodatkowym problemem są ograniczenia proceduralne, które ograniczają możliwość aktywnego udziału organizacji społecznych w postępowaniach prejudycjalnych czy w skargach bezpośrednich przed TSUE – choć ich głos mógłby wnieść istotny wkład merytoryczny w rozpoznanie sprawy¹.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, że model udziału podmiotów trzecich w postępowaniach przed TSUE jest nadmiernie sformalizowany i w praktyce utrudnia efektywne wykorzystanie instytucji *amicus curiae* jako narzędzia wsparcia wymiaru sprawiedliwości. W zestawieniu z otwartym i elastycznym podejściem ETPCz, który aktywnie korzysta z opinii organizacji pozarządowych i instytucji eksperckich, system TSUE jawi się jako nieprzystający do współczesnych standardów pluralizmu argumentacyjnego w sprawach o znaczeniu społecznym.

W artykule przedstawiono porównawczą analizę regulacji i praktyki dopuszczania *amicus curiae* oraz innych form interwencji podmiotów trzecich w postępowaniach przed TSUE i ETPCz. Szczególna uwaga została poświęcona różnicom strukturalnym i funkcjonalnym obu modeli – ze wskazaniem barier prawnych oraz potencjalnych kierunków rozwoju. Niniejsza praca podejmuje również analizę możliwości udziału „przyjaciela sądu” zarówno w postępowaniu prejudycjalnym, jak i w postępowaniach w sprawach skarg bezpośrednich przed TSUE – w szczególności tych dotyczących kontroli legalności aktów prawnych, stwierdzenia naruszenia obowiązków oraz odpowiedzialności pozaumownej UE. Zasadniczym pytaniem, na które odpowiada niniejsze opracowanie, jest to, czy obowiązujące ograniczenia przed TSUE dają się pogodzić z zasadą rzetelnego procesu oraz potrzebą zapewnienia szerokiej, reprezentatywnej debaty prawnej w sprawach o znaczeniu ogólnounijnym. Poddana zostanie analizie

1 D. Horodyski, *Rola amicus curiae w arbitrażu inwestycyjnym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017/7, s. 34–40.

kwestia tego, czy istnieje potrzeba jego modyfikacji w kierunku większej przejrzystości, dostępności i jednolitości.

W niniejszej pracy wykorzystano następujące metody – badawczą analityczną, porównawczą i dogmatyczną, rozumianą jako analiza i wykładnia obecnie obowiązujących przepisów prawa z uwzględnieniem poglądów wyrażonych w orzecznictwie oraz doktrynie.

Uzasadnieniem podjęcia rozważań w tym zakresie jest rosnące znaczenie interwencji podmiotów trzecich – w szczególności *amicus curiae* – w praktyce sądów międzynarodowych, przy równoczesnym braku spójnej i pogłębionej analizy tego zagadnienia w polskiej literaturze prawniczej. Problem ten nie doczekał się dotychczas wyczerpującego opracowania ani w doktrynie prawa unijnego, ani w literaturze poświęconej postępowaniom przed ETPCz, a dostępne publikacje są nieliczne i fragmentaryczne. W szczególności brakuje szerokich i kompleksowych ujęć porównawczych, uwzględniających zarówno aspekt formalny, jak i praktyczne konsekwencje udziału podmiotów trzecich przed TSUE i ETPCz. Wobec coraz częstszych interwencji organizacji pozarządowych, instytucji międzynarodowych oraz innych uczestników życia publicznego w postępowaniach przed tymi trybunałami, konieczne jest zbadanie przesłanek dopuszczalności takiego udziału, wymogów formalnych oraz rzeczywistego wpływu na przebieg postępowania i treść orzeczeń. Zagadnienie to ma znaczenie nie tylko teoretyczne, lecz również praktyczne – zwłaszcza z perspektywy ochrony praw jednostki i legitymizacji orzecznictwa sądów międzynarodowych.

II. DEFINICJA, GENEZA I ROLA *AMICUS CURIAE*

Współczesne postępowania sądowe, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, coraz częściej korzystają z instytucji *amicus curiae*. Pojęcie to, choć wywodzi się z tradycji prawa rzymskiego oraz anglosaskiego systemu *common law*, zyskało szerokie zastosowanie w systemach prawnych na całym świecie, w tym również w Europie kontynentalnej².

Amicus curiae, czyli „przyjaciół sądu”, to osoba fizyczna, organizacja lub instytucja, która nie jest formalnie stroną postępowania sądowego, lecz z własnej inicjatywy lub na zaproszenie sądu przedstawia sądowi opinię prawną, ekspertyzę, analizę lub stanowisko dotyczące istotnych aspektów sprawy. Celem działania *amicus curiae* nie jest reprezentowanie interesów stron postępowania, lecz dostarczenie sądowi pogłębionej analizy prawnej, faktycznej, społecznej, gospodarczej, medycznej lub naukowej umożliwiającej wydanie bardziej obiektywnego i wszechstronnego rozstrzygnięcia³.

2 R. Mackenzie, C. Romano, P. Sands, *Manual on International Courts and Tribunals*, Oxford 2010, s. 134–135.

3 M. Bobek, *Selected Aspects of the Amicus Curiae Brief in the European Legal Context*, Cambridge 2001, s. 357–388.

Geneza tej instytucji sięga prawa rzymskiego, w którym osoby trzecie wspierały organ orzekający poprzez wiedzę i autorytet⁴. Jednakże współczesne znaczenie i funkcja *amicus curiae* ukształtowały się przede wszystkim w tradycji *common law*, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, gdzie pełni ona istotną rolę w postępowaniach przed sądami najwyższymi i konstytucyjnymi. W tych jurysdykcjach uznaje się ją za jeden z istotnych elementów pluralizmu argumentacyjnego oraz za narzędzie umożliwiające społeczeństwu obywatelskiemu wpływ na kształtowanie prawa⁵.

W Europie instytucja *amicus curiae* została zaimplementowana zarówno w postępowaniach krajowych, jak i międzynarodowych – w szczególności przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz). Choć funkcja ta może przypominać interwencję strony trzeciej, jej istotną cechą pozostaje brak statusu formalnego uczestnika postępowania oraz ograniczony wpływ procesowy. Zakres dopuszczenia do udziału w sprawie oraz skutki przedstawionego stanowiska są różne w zależności od sądu i rodzaju postępowania⁶.

W doktrynie podkreśla się, że *amicus curiae* nie jest reprezentantem żadnej ze stron, nie posiada uprawnień procesowych typowych dla uczestników postępowania, a jego rola polega na dostarczaniu sądowi dodatkowych, pogłębionych informacji i analiz, które wzbogacają kontekst prawny sprawy w sprawach precedensowych, o dużym znaczeniu społecznym lub wymagających specjalistycznej wiedzy⁷. W praktyce opinie *amicus curiae* bywają przygotowywane przez renomowane organizacje pozarządowe, instytuty naukowe, agencje międzynarodowe czy też niezależnych ekspertów, a ich wartość merytoryczna bywa wysoko oceniana przez sądy⁸.

III. PODSTAWY PRAWNE I PROCEDURA DLA *AMICUS CURIAE*

Udział *amicus curiae* przed ETPCz został uregulowany w art. 36 ust. 2 EKPC⁹ oraz w art. 44 Regulaminu Trybunału¹⁰. Przewodniczący Trybunału może zaprosić każdą zainteresowaną osobę lub organizację do złożenia pisemnych uwag lub udziału w rozprawie, jeśli uzna to za leżące w interesie wymiaru sprawiedliwości. Warto podkreślić, iż organizacje i osoby trzecie mogą także same występować z wnioskiem

4 J. Resnik, *Amicus Curiae: Ethical, Legal and Procedural Aspects*, „University of Chicago Law Review” 2003/70, s. 604–605.

5 A. Chayes, *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, „Harvard Law Review” 1976/89, s. 1281–1284.

6 A. Ciampi, *The Role of Amici Curiae before International Criminal Tribunals*, „Journal of International Criminal Justice” 2001/4, s. 888.

7 K. Ziegler, *Strengthening the Rule of Law through Amicus Curiae Submissions in the European Court of Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2017/17, s. 130–132.

8 R. De Búrca, *The European Court of Justice and Civil Society: Litigation and Governance*, „Civil Society and the European Union” 2013, s. 100–102.

9 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284 ze zm.), dalej: EKPC.

10 Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Rules of Court), aktualnie obowiązujący w wersji z 28.04.2025 r., dostępny na stronie internetowej Trybunału (www.echr.coe.int).

o dopuszczenie do udziału w charakterze *amicus curiae*, a decyzja w tym zakresie należy do Trybunału.

W przeciwieństwie do ETPCz, regulacje TSUE w zakresie udziału osób trzecich są znacznie bardziej sformalizowane. W postępowaniach prejudycjalnych toczących się na podstawie art. 267 TFUE¹¹ możliwość interwencji jest ograniczona do podmiotów, które były stroną lub interwenientem na etapie postępowania krajowego¹². Natomiast w postępowaniach bezpośrednich – przykładowo w ramach skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa Unii Europejskiej na podstawie art. 263 TFUE – interwencja jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy wnioskodawca wykaże interes w rozstrzygnięciu sprawy, a jego udział mieści się w zamkniętym katalogu uprawnionych, określonym w art. 40 Statutu TSUE¹³.

Podstawowym celem instytucji *amicus curiae* jest wsparcie sądu w wydaniu sprawiedliwego, rzetelnego i dobrze uzasadnionego wyroku. *Amicus curiae* dostarcza sądowi: specjalistycznej wiedzy z zakresu prawa, nauki, techniki czy praktyki społecznej, argumentów i analiz nieuwzględnionych przez strony postępowania z uwagi na brak wiadomości specjalnych, szerszego kontekstu społecznego, gospodarczego lub międzynarodowego sprawy, a także perspektywy grup społecznych, które mogą być dotknięte rozstrzygnięciem, ale nie są formalnie stronami postępowania. Umożliwia to sądowi wszechstronne uwzględnienie istotnych aspektów sprawy i w konsekwencji wydanie właściwego wyroku, który nie tylko rozstrzyga spór między stronami, ale także odpowiada na szersze potrzeby społeczne i systemowe.

W praktyce *amicus curiae* jest wykorzystywany głównie w sprawach dotyczących praw człowieka, ochrony środowiska, wolności obywatelskich, praw mniejszości, kwestii konstytucyjnych czy regulacji gospodarczych. Tytułem egzemplifikacji, przed ETPCz regularnie interweniują organizacje pozarządowe jak na przykład Amnesty International, Human Rights Watch, instytucje naukowe, stowarzyszenia branżowe, a także organy międzynarodowe, takie jak Komisarz Praw Człowieka Rady Europy¹⁴.

W orzecznictwie ETPCz i TSUE podkreśla się, że udział *amicus curiae* przyczynia się do obiektywizacji procesu, podnosi jakość orzecznictwa i wzmacnia ochronę praw człowieka oraz interesu publicznego. *Amicus curiae* to instytucja, której znaczenie w systemach międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości systematycznie wzrasta. Pozwala sądom korzystać z wiedzy i doświadczenia podmiotów niebędących stronami postępowania, co sprzyja wydawaniu bardziej sprawiedliwych i wszechstronnych wyroków. Udział *amicus curiae* jest szczególnie cenny w sprawach precedensowych,

11 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2 ze zm.), dalej: TFUE.

12 M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford 2021, s. 186–192.

13 Protokół (nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. UE. C. z 2008 r. nr 115, s. 210), dalej: TSUE.

14 M. A. Nowicki, S. i Marper przeciwko Wielkiej Brytanii – wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 2008 r., skarga nr 30562/04 i 30566/04 (w:) M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2008*, Warszawa 2009, s. 189.

złożonych lub o dużym znaczeniu społecznym, gdzie konieczne jest uwzględnienie szerokiego spektrum argumentów i perspektyw. Tym samym instytucja *amicus curiae* odgrywa relewantną rolę w procesie demokratyzacji, transparentności i zwiększania efektywności wymiaru sprawiedliwości¹⁵.

IV. NAJCZĘSTSZE TYPY ORGANIZACJI PEŁNIĄCE FUNKCJĘ *AMICUS CURIAE*

Najliczniejszą i najbardziej aktywną grupę uczestników postępowań sądowych w charakterze *amicus curiae* stanowią organizacje pozarządowe. Obecność organizacji pozarządowych jest szczególnie widoczna w sprawach dotyczących praw człowieka, ochrony środowiska, praw mniejszości, wolności obywatelskich oraz równości. Organizacje te dysponują często unikalną wiedzą ekspercką, doświadczeniem w pracy z konkretnymi grupami społecznymi oraz szeroką perspektywą międzynarodową. Ich interwencje przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz) stają się coraz liczniejsze, co świadczy o rosnącym znaczeniu ich głosu w kształtowaniu europejskich standardów prawnych. Do najczęściej występujących organizacji pozarządowych w tej roli należą m.in.: Amnesty International, Human Rights Watch, European Roma Rights Centre, ClientEarth, Pesticide Action Network Europe oraz European Environmental Bureau¹⁶.

Drugą istotną kategorię stanowią instytucje naukowe i badawcze – w tym uniwersytety, instytuty naukowe oraz think-tanki. Ich zaangażowanie w charakterze *amicus curiae* umożliwia sądom dostęp do aktualnej wiedzy naukowej oraz specjalistycznych analiz i ekspertyz dotyczących zagadnień prawnych, społecznych czy technicznych. Przykładowe podmioty to: wydziały prawa uniwersytetów europejskich, Instytut Nauk Prawnych PAN oraz ośrodki analityczne zajmujące się politykami publicznymi¹⁷.

W sprawach dotyczących wolności religijnej, praw mniejszości narodowych lub etnicznych oraz szeroko rozumianych zagadnień społecznych głos zabierają także organizacje reprezentujące wspólnoty wyznaniowe, mniejszości narodowe i środowiska osób z niepełnosprawnościami. Ich udział umożliwia sądom uwzględnienie punktu widzenia grup szczególnie narażonych na skutki rozstrzygnięcia. Przykłady takich podmiotów to Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen, organizacje mniejszości narodowych oraz fundacje działające na rzecz osób z niepełnosprawnością¹⁸.

Instytucje pełniące funkcję *amicus curiae* to zazwyczaj podmioty o ugruntowanej pozycji, doświadczeniu w działalności rzeczniczej oraz eksperckiej. Ich udział służy

15 Opinia Rzecznik Generalnej E. Sharpston z 10.09.2015 r. w sprawie C83/14, *CHEZ RB Bulgaria AD*, pkt 77–85.

16 S. De Vido, *The Role of NGOs in the Amicus Curiae Mechanism before the ECtHR*, „EJIL” 2020/31(1), s. 210–213.

17 D. Horodyski, *Rola...*, s. 34–40.

18 M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary...*, s. 185–195.

dostarczeniu sądowi pogłębionej argumentacji, prezentacji ustaleń opartych na badaniach naukowych oraz przedstawieniu szerszego kontekstu społecznego czy prawnego¹⁹.

W przypadku ETPCz udział *amicus curiae* opiera się na decyzji Trybunału, zgodnie z art. 36 ust. 2 EKPC i art. 44 Regulaminu Trybunału. Przewodniczący może zaprosić wskazane podmioty do złożenia uwag lub dopuścić ich udział na wniosek, jeśli uzna to za słuszne z perspektywy interesu wymiaru sprawiedliwości. Natomiast przed TSUE udział organizacji trzecich podlega ścisłym wymogom proceduralnym – zwłaszcza w ramach postępowań prejudycjalnych, gdzie możliwość interwencji jest zasadniczo ograniczona.

V. PODSTAWY PRAWNE MOŻLIWOŚCI INTERWENCJI W POSTĘPOWANIU PREJUDYCJALNYM

Postępowanie prejudycjalne, przewidziane w art. 267 TFUE, stanowi kluczowy mechanizm współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jego podstawowym celem jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich poprzez umożliwienie sądom krajowym kierowania pytań dotyczących interpretacji lub ważności przepisów prawa UE. W praktyce postępowanie to odgrywa zasadniczą rolę w procesie integracji europejskiej. Niemniej jednak możliwości udziału osób trzecich w tym trybie są istotnie ograniczone w porównaniu z postępowaniami bezpośrednimi przed TSUE. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera pytanie o możliwość uczestnictwa tych podmiotów, które – choć nie były stronami postępowania krajowego – mogą być istotnie zainteresowane skutkami wykładni dokonanej przez Trybunał²⁰.

Zgodnie z art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w postępowaniu prejudycjalnym prawo do przedstawienia uwag pisemnych przysługuje wyłącznie stronom postępowania głównego, państwom członkowskim, Komisji Europejskiej oraz, jeżeli dotyczy to danego przypadku, instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, które przyjęły akt będący przedmiotem pytania. Przepis ten ma charakter enumeratywny i nie przewiduje udziału osób fizycznych ani prawnych, które nie brały udziału w postępowaniu krajowym – nawet jeśli posiadają one interes prawny w rozstrzygnięciu²¹.

Potwierdza to również art. 97 Regulaminu postępowania przed TSUE²², zgodnie z którym stronami postępowania głównego są wyłącznie te podmioty, które zostały

19 M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary...*, s. 185–195..

20 A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 45–47.

21 A. Wróbel, K. Ziemiński, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, t. 2, s. 1395–1396.

22 Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz.U. UE. L. z 2012 r. nr 265, s. 1 z późn. zm.).

wskazane jako takie przez sąd krajowy kierujący pytanie prejudycjalne. W konsekwencji możliwość interwencji w postępowaniu prejudycjalnym przed TSUE jest ściśle powiązana z uprzednim uzyskaniem statusu strony w postępowaniu krajowym.

VI. WARUNKI DOPUSZCZENIA DO INTERWENCJI

Aby podmiot trzeci mógł uczestniczyć w postępowaniu prejudycjalnym przed TSUE, musi zostać dopuszczony do udziału w postępowaniu głównym przez sąd krajowy przed skierowaniem pytania prejudycjalnego. Dopiero wówczas – zgodnie z art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – uzyskuje on prawo do składania pisemnych uwag przed Trybunałem. Jak podkreślono w orzecznictwie TSUE, w tym m.in. w postanowieniu Prezesa Trybunału z dnia 16.12.2009 r. w sprawach połączonych C-403/08 i C-429/08, osoba, która nie uzyskuje statusu interwenienta przed sądem krajowym, nie jest uprawniona do przedstawiania stanowiska przed TSUE²³.

Warto zaznaczyć, że nawet jeśli podmiot uzyskał status interwenienta w postępowaniu krajowym, nie zawsze automatycznie zostaje uznany za stronę w rozumieniu art. 23 Statutu TSUE. Sąd krajowy powinien każdorazowo ocenić charakter i zakres interwencji oraz przekazać odpowiednią informację Trybunałowi.

VII. ZAKRES INTERWENCJI PODMIOTÓW TRZECICH W POSTĘPOWANIU PREJUDYCJALNYM

Interwencja podmiotów trzecich w postępowaniu prejudycjalnym przed TSUE ma charakter wtórny i jest ściśle ograniczona przez charakter tego postępowania. Zgodnie z art. 97 Regulaminu postępowania przed TSUE interwenient przystępuje do sprawy w stanie, w jakim znajduje się ona w chwili jego zgłoszenia, bez możliwości wprowadzania nowych zarzutów ani rozszerzania zakresu sprawy. Oznacza to, że nie może on przedstawiać nowych podstaw roszczeń ani rozszerzać zakresu pytań prejudycjalnych. Rola interwenienta ogranicza się do poparcia stanowiska jednej ze stron lub przedstawienia własnej perspektywy w ramach już istniejących zarzutów i żądań²⁴.

Z uwagi na niesporny charakter postępowania prejudycjalnego, które nie służy rozstrzygnięciu konkretnego sporu, lecz udzieleniu wykładni prawa unijnego lub ocenie ważności unijnego aktu, udział interwenientów traktowany jest przez Trybunał restrykcyjnie. Ich rola ogranicza się do przedstawienia informacji, które mogą pomóc w wydaniu użytecznej odpowiedzi sądowi krajowemu²⁵.

23 T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2006, s. 420–421.

24 R. Barents, *The Autonomy of Community Law*, Londyn 2004, s. 215–217.

25 K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 478–481.

VIII. STANOWISKO DOKTRYNY W SPRAWIE INTERWENCJI W POSTĘPOWANIU PREJUDYCJALNYM PRZED TSUE

W literaturze przedmiotu konsekwentnie podkreśla się, że możliwości interwencji osób trzecich – takich jak organizacje pozarządowe, stowarzyszenia czy inne podmioty – w postępowaniu prejudycjalnym przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej są bardzo ograniczone i mają charakter wyjątkowy²⁶. Wynika to z literalnej wykładni art. 23 Statutu TSUE oraz przepisów proceduralnych, które w sposób zamknięty określają katalog uczestników tego postępowania²⁷.

Jak wskazuje Jasper Krommendijk, udział zainteresowanych osób fizycznych i prawnych – w tym organizacji pozarządowych – w ramach procedury prejudycjalnej jest możliwy wyłącznie wówczas, gdy dany podmiot uzyskał status strony lub interwenienta w postępowaniu krajowym przed sądem, który skierował pytanie prejudycjalne. Oznacza to, że kluczowe znaczenie ma nie tyle sama wola uczestnictwa w postępowaniu unijnym, ile wcześniejsze dopuszczenie do udziału na poziomie krajowym. Pozycja tych podmiotów jest znacznie słabsza niż państw członkowskich czy Komisji Europejskiej, które – na mocy art. 23 Statutu TSUE – posiadają nieograniczone prawo do składania uwag²⁸.

W doktrynie podkreśla się również, że strony postępowania krajowego nie dysponują egzekwowalnym prawem do żądania skierowania pytania prejudycjalnego. Decyzja w tym zakresie – zarówno co do jej podjęcia, jak i treści pytania – należy wyłącznie do sądu krajowego, który korzysta z szerokiego zakresu uznania. Jak zauważa Krommendijk, art. 267 TFUE nie stanowi środka odwoławczego przysługującego stronom, a Trybunał wielokrotnie zaznaczał, że pytanie prejudycjalne nie może być inicjowane przez uczestników postępowania, lecz wyłącznie przez sąd²⁹.

Nawet w przypadku dopuszczenia do udziału w postępowaniu prejudycjalnym rola interwenienta jest ściśle ograniczona. Zgodnie z art. 97 Regulaminu postępowania przed TSUE interwenient musi przyjąć sprawę w stanie, w jakim się ona znajduje w momencie jego przystąpienia. Nie ma on prawa do wnoszenia nowych roszczeń ani rozszerzania zakresu pytań – jego funkcja sprowadza się do przedstawienia argumentacji w ramach już istniejących zarzutów.

W literaturze zwraca się uwagę, że realna możliwość interwencji zależy w dużej mierze od regulacji krajowych i uznania sądu odsyłającego. To sąd krajowy decyduje, kto zostaje formalnie uznany za stronę postępowania głównego – a tylko takie

26 T. Tridimas, *General...*, s. 444–446.

27 Wyrok TSUE z dnia 6.10.2015 r., C-61/14, *Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato v. Azienda Pubblica di Servizi alla Persona San Valentino – Città di Levico Terme i in.*, LEX nr 1812414.

28 J. Krommendijk, *The Preliminary Reference Procedure and the Lack of Effective Judicial Protection by the Court of Justice of the EU: An Analysis of Dutch Cases and CJEU Judgments*, „Common Market Law Review” 2020/57, s. 1321–1322.

29 J. Krommendijk, *The Preliminary...*, s. 1321–1322.

podmioty mają prawo do przedstawienia uwag przed TSUE. Sugeruje się przy tym, że sądy krajowe powinny zachować „proporcjonalną powściągliwość” przy dopuszczaniu interwenientów, co w praktyce ogranicza możliwości udziału podmiotów trzecich na etapie unijnym³⁰.

Choć w wyjątkowych przypadkach Trybunał dopuścił do udziału w postępowaniu podmiot, który nie był stroną postępowania przed sądem odsyłającym, jak na przykład w wyroku z dnia 27.02.2018 r., C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, przypadki te mają charakter incydentalny i nie prowadzą do rozszerzenia katalogu uprawnionych³¹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w świetle doktryny interwencja w postępowaniu prejudycjalnym przed TSUE jest dopuszczalna jedynie dla podmiotów, które zostały uznane za stronę lub interwenienta w postępowaniu przed sądem krajowym. Katalog uczestników ma charakter zamknięty i nie podlega rozszerzającej wykładni. Ograniczenia te służą zapewnieniu przejrzystości postępowania, jego sprawności oraz jednolitości wykładni prawa unijnego³².

IX. ANALIZA ORZECZNICTWA W ZAKRESIE INTERWENCJI W POSTĘPOWANIU PREJUDYCJALNYM PRZED TSUE

Możliwość interwencji podmiotów trzecich w postępowaniu prejudycjalnym przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowi zagadnienie o istotnym znaczeniu praktycznym, zwłaszcza dla organizacji pozarządowych czy stowarzyszeń branżowych, które chcą zaprezentować swoje stanowisko w sprawach wykładni prawa unijnego. Orzecznictwo TSUE w tym zakresie wykształciło bardzo restrykcyjne podejście, które opiera się na literalnej wykładni art. 23 Statutu TSUE oraz powiązanych przepisów proceduralnych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, prawo do przedstawiania uwag w postępowaniu prejudycjalnym przysługuje wyłącznie podmiotom wyraźnie wskazanym w art. 23 Statutu TSUE, tj. stronom postępowania głównego, państwom członkowskim, Komisji Europejskiej oraz – w stosownych przypadkach – instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, które przyjęły akt będący przedmiotem sporu. Katalog ten ma charakter zamknięty i nie podlega rozszerzeniu na inne osoby fizyczne lub prawne, które nie są wyraźnie wymienione w przepisach. Kluczowe znaczenie ma tu postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 16.12.2009 r. w sprawach połączonych C-403/08 i C-429/08 *The Football Association Premier League v. QC Leisure*

30 J. Krommendijk, *The Preliminary...*, s. 1321–1322.

31 Wyrok TSUE z 27.02.2018 r., C-266/16, *Western Sahara Campaign UK v. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs i Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, LEX nr 2447241.

32 A. Arnulf, *The European Union and Its Court of Justice*, Oxford 2017, s. 273–275.

i inni, w którym Trybunał odmówił prawa do udziału pięciu podmiotom, które nie były stronami postępowania krajowego w momencie skierowania pytania prejudycjalnego. Trybunał podkreślił, że udział w postępowaniu przed TSUE jest możliwy wyłącznie dla tych podmiotów, które zostały uznane za strony lub interwenientów przez sąd krajowy przed zadaniem pytania prejudycjalnego. Celem tego ograniczenia jest zapobieżenie sytuacji, w której podmioty trzecie próbowałyby uzyskać dostęp do postępowania unijnego wyłącznie w celu przedstawienia swojego stanowiska, bez rzeczywistego udziału w postępowaniu krajowym³³.

Zbliżone stanowisko zostało zaprezentowane przez TSUE w wyroku z dnia 6.10.2015 r., wydanym w sprawie *C-61/14 Orizzonte Salute Studio Infermieristico Associato v. Azienda Pubblica di Servizi Alla Persona San Valentino Città di Levico Terme i inni*, w którym Trybunał jednoznacznie wskazał, że prawo do przedstawiania uwag w postępowaniu prejudycjalnym przysługuje wyłącznie podmiotom wymienionym w art. 23 Statutu TSUE, a katalog ten jest wyczerpujący³⁴. W postanowieniu z dnia 12.09.2007 r. w sprawie *C-73/07 Tietosuojavaaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy* Trybunał odmówił prawa do przedstawienia uwag inspektorowi, który nie był wyraźnie wymieniony w art. 23 Statutu TSUE i nie miał statusu strony postępowania przed sądem krajowym³⁵.

Orzecznictwo TSUE podkreśla również, że sąd krajowy, kierując pytanie prejudycjalne, powinien określić kontekst faktyczny i prawny sprawy, aby umożliwić Trybunałowi oraz uprawnionym podmiotom przedstawienie uwag, czego przykładem jest wyrok z dnia 11.09.2003 r. w sprawie *C-207/01, Altair Chimica SpA v. ENEL Distribuzione SpA*³⁶. Jednak obowiązek ten nie rozszerza katalogu podmiotów uprawnionych do interwencji. W wyroku z dnia 15.10.2009 r. w sprawie *C-138/08 (Hochtief AG i Linde-KCA-Dresden GmbH v. Közbeszerzés Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság)* Trybunał podkreślił, że interwenient nie może wprowadzać nowych podstaw roszczeń ani rozszerzać zakresu pytań prejudycjalnych – jego rola ogranicza się do poparcia stanowiska jednej ze stron w ramach już istniejących zarzutów i żądań³⁷.

W kolejnych orzeczeniach, takich jak wyrok z dnia 23.03.2006 r. w sprawie *C-237/04, Enirisorse SpA v. Sotacarbo SpA*³⁸, wyrok z dnia 12.04.2005 r. w sprawie

33 Postanowienie TSUE z 16.12.2009 r., *C-403/08, Football Association Premier League Ltd, Netmed Hellas SA, Multichoice Hellas SA v. QC Leisure, David Richardson, AV Station plc, Malcolm Chamberlain, Michael Madden, SR Leisure Ltd, Philip George Charles Houghton, Derek Owen, Karen Murphy v. Media Protection Services Ltd*, LEX nr 569887.

34 Wyrok TSUE z dnia 6.10.2015 r., *C-61/14, Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato v. Azienda Pubblica di Servizi alla Persona San Valentino – Città di Levico Terme i in.*, LEX nr 1812414.

35 Postanowienie TSUE z dnia 12.09.2007 r., *C-73/07, Tietosuojavaaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy*, LEX nr 378005.

36 Wyrok TSUE z 11.09.2003 r., *C-207/01, Altair Chimica SpA v. ENEL Distribuzione SpA*, LEX nr 166730.

37 Wyrok TSUE z 15.10.2009 r., *C-138/08, Hochtief AG i Linde-KCA-Dresden GmbH v. Közbeszerzés Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság*, LEX nr 519498.

38 Wyrok TSUE z 23.03.2006 r., *C-237/04, Enirisorse SpA v. Sotacarbo SpA*, LEX nr 226391.

C-145/03, *Spadkobiercy Annette Keller v. Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) i Instituto Nacional de Gestión Sanitaria Ingesa*³⁹ czy wyrok z dnia 14.02.2008 r. w sprawie C-449/06, *Sophiane Gysen v. Groupe S-Caisse d'Assurances Sociales pour Indépendants*, Trybunał konsekwentnie potwierdzał zamknięty charakter katalogu uprawnionych do interwencji oraz obowiązek zapewnienia możliwości przedstawienia uwag wyłącznie przez te podmioty⁴⁰.

W praktyce jedyną drogą dla organizacji pozarządowych czy innych podmiotów trzecich do udziału w postępowaniu prejudycjalnym przed TSUE jest uzyskanie statusu interwenienta na etapie krajowym. Przykładem jest sprawa C-426/16 *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW i inni v. Vlaams Gewest*, w której organizacja GAIA została dopuszczona do interwencji na etapie krajowym, co umożliwiło jej udział w postępowaniu prejudycjalnym przed TSUE. Sprawa ta pokazuje, że uzyskanie statusu interwenienta na poziomie krajowym jest warunkiem koniecznym do udziału w postępowaniu przed Trybunałem⁴¹.

Wyjątek od tej zasady stanowi sprawa C-266/16 *Western Sahara Campaign UK*, w której Marokańska Konfederacja Agrorolnicza (Comader) została dopuszczona do udziału w postępowaniu przed TSUE, mimo że nie brała udziału w postępowaniu przed sądem krajowym⁴². Sprawa ta miała charakter incydentalny i nie zmieniła generalnej, restrykcyjnej linii orzeczniczej Trybunału w zakresie dopuszczalności interwencji podmiotów trzecich⁴³.

Reasumując, należy stwierdzić, że analiza orzecznictwa TSUE jednoznacznie wskazuje, że możliwość interwencji w postępowaniu prejudycjalnym jest ściśle ograniczona do podmiotów, które uzyskały status strony lub interwenienta przed sądem krajowym przed skierowaniem pytania prejudycjalnego. Katalog uprawnionych do interwencji jest zamknięty, a wszelkie próby jego rozszerzenia spotykają się z odmową Trybunału. Wyjątki te mają charakter incydentalny i nie prowadzą do zmiany utrwalonej praktyki Trybunału, która opiera się na ścisłej wykładni art. 23 Statutu TSUE. Orzecznictwo podkreśla także akcesoryjny i ograniczony charakter interwencji – interwenient nie może wprowadzać nowych podstaw roszczeń ani rozszerzać zakresu

39 Wyrok TSUE z 12.04.2005 r., C-145/03, *Spadkobiercy Annette Keller v. Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) i Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA)*, LEX nr 220735.

40 Wyrok TSUE z 14.02.2008 r., C-449/06, *Sophiane Gysen v. Groupe S – Caisse d'Assurances Sociales pour Indépendants*, LEX nr 360617.

41 Wyrok TSUE z 29.05.2018 r., C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW i in. v. Vlaams Gewest*, LEX nr 2492097.

42 Wyrok TSUE z 27.02.2018 r., C-266/16, *Western Sahara Campaign UK v. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs i Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, LEX nr 2447241.

43 Wyrok TSUE z 27.02.2018 r., C-266/16, *Western Sahara Campaign UK v. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs i Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, LEX nr 2447241.

pytań prejudycjalnych. Celem tych ograniczeń jest zapewnienie sprawności, przejrzystości i jednolitości wykładni prawa Unii Europejskiej.

X. PODSTAWY PRAWNE INTERWENCJI W POSTĘPOWANIACH W SPRAWIE SKARG BEZPOŚREDNICH PRZED TSUE

Podstawy prawne regulujące możliwość interwencji w postępowaniach dotyczących skarg bezpośrednich przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmują zarówno przepisy traktatowe, jak i akty prawa wtórnego oraz regulaminy postępowania. Głównym aktem prawnym pozostaje Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który w artykule 263 przewiduje możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego Unii Europejskiej przez podmioty uprawnione, w art. 265 umożliwia zaskarżenie bezczynności instytucji, organu, urzędu lub agencji Unii, natomiast w art. 268 reguluje odpowiedzialność pozaumowną Unii Europejskiej, pozwalając na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych⁴⁴.

Komplementarnym dokumentem o fundamentalnym znaczeniu dla dopuszczalności interwencji jest Protokół (nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w art. 40 określa krąg podmiotów uprawnionych do interwencji. Zgodnie z jego brzmieniem państwa członkowskie oraz instytucje Unii mają nieograniczone prawo interwencji, natomiast inne podmioty, w tym osoby fizyczne i prawne, mogą zostać dopuszczone do udziału w postępowaniu, jeżeli wykażą interes w rozstrzygnięciu sprawy. Zasada ta nie znajduje jednak zastosowania w sprawach prowadzonych między państwami członkowskimi, instytucjami Unii lub między państwami członkowskimi a instytucjami. Ponadto prawo interwencji przysługuje państwom-stronom Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Urzędowi Nadzoru EFTA w zakresie spraw mieszczących się w granicach tego porozumienia, bez konieczności wykazywania szczególnego interesu⁴⁵.

Dalsze przepisy znajdują się w regulaminach postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz przed Sądem. Regulamin postępowania przed Sądem w art. 143 wskazuje, że wniosek o dopuszczenie do interwencji powinien zostać złożony w terminie sześciu tygodni od publikacji informacji o sprawie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz musi spełniać określone wymogi formalne. Przepis art. 144 tego regulaminu określa procedurę rozpoznawania wniosku, w tym możliwość zgłoszenia uwag przez strony postępowania oraz regulacje dotyczące informacji poufnych. Z kolei regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości w art. 129 stanowi, że interwencja służy wyłącznie poparciu jednej ze stron, nie dając interwenientowi statusu pełnoprawnej strony procesowej. Przepis art. 130 reguluje termin i wymogi

44 P. Craig, G. de Búrca, *EU Law...*, s. 470–488.

45 M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary...*, s. 260–266.

formalne wniosku o dopuszczenie do interwencji, natomiast art. 21 wskazuje zasady prowadzenia rejestru spraw i publikowania informacji o nich, co pozostaje istotne z punktu widzenia biegu terminów⁴⁶.

XI. POGLĄDY DOKTRYNY W PRZEDMIOCIE MOŻLIWOŚCI INTERWENCJI W POSTĘPOWANIACH W SPRAWIE SKARG BEZPOŚREDNICH PRZED TSUE

W literaturze wskazuje się, że art. 40 Statutu TSUE dopuszcza interwencję w sprawach skarg bezpośrednich przez szeroki krąg podmiotów. Każda osoba fizyczna lub prawna może złożyć wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, o ile wykaże interes w jego rozstrzygnięciu⁴⁷.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że pojęcie „interesu w rozstrzygnięciu sprawy” należy rozumieć jako bezpośredni i aktualny interes w rozstrzygnięciu co do samych żądań, a nie jako interes w odniesieniu do podniesionych zarzutów lub argumentów⁴⁸. Oznacza to, że rozstrzygnięcie sprawy musi realnie oddziaływać na sytuację prawną wnoszącego o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta. Niewystarczający jest interes pośredni, potencjalny czy hipotetyczny⁴⁹.

W literaturze podkreśla się, że interwencja nie jest sposobem na obejście wymogów legitymacji procesowej – interwenient nie może żądać czegoś innego niż strony główne i nie może zmieniać przedmiotu skargi⁵⁰. Rola interwenienta sprowadza się do poparcia – w całości lub części – żądań jednej ze stron stosownie do art. 129 Regulaminu postępowania przed TSUE. Interwencja ma charakter akcesoryjny wobec postępowania głównego i staje się bezprzedmiotowa w razie wykreślenia sprawy z rejestru lub uznania skargi za niedopuszczalną. Interwenient akceptuje stan sprawy, w jakim się znajduje w chwili jego przystąpienia, i nie przysługują mu wszystkie uprawnienia proceduralne strony głównej – w szczególności nie może żądać przeprowadzenia rozprawy ani samodzielnie kształtować przebiegu postępowania⁵¹.

W doktrynie wskazuje się na istnienie swoistej hierarchii interwenientów, wynikającej z odmiennych przesłanek dopuszczenia. Państwa członkowskie i instytucje UE mają nieograniczone prawo do interwencji, natomiast inne podmioty muszą wykazać

46 D. Sarmiento, *Intervention before the Court of Justice of the European Union* (w:) *The Court of Justice and the Construction of Europe*, red. A. Rosas, E. Levits, Y. Bot, Londyn 2012, s. 160–170.

47 J. Barcz, M. Górka, A. Wyrzumska, *Prawo instytucjonalne UE*, Warszawa 2020, s. 367.

48 M. Szwarc-Kuczer, *Interwencja przed Trybunałem Sprawiedliwości UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, M.Szwarc-Kuczer, K.Kowalik-Bañczyk, *Zasady–Orzecznictwo–Piśmiennictwo*, Warszawa 2007, s. 286.

49 Postanowienie TSUE z dnia 27.04.2023 r., C-337/22 P, *Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej v. Nowhere Co. Ltd.*, LEX nr 3553829.

50 J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018, s. 143.

51 K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford 2021, s. 556.

interes w rozstrzygnięciu sprawy. W praktyce oznacza to, że interwencje podmiotów prywatnych są dopuszczane rzadziej i podlegają ścisłej kontroli pod względem spełnienia przesłanek materialnych i formalnych.

Niektórzy przedstawiciele doktryny zauważają, że orzecznictwo TSUE cechuje się większą elastycznością wobec stowarzyszeń reprezentujących interesy zbiorowe, zwłaszcza gdy statutowym celem stowarzyszenia jest ochrona interesów członków, a sprawa dotyczy kwestii mających zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania danej działalności. W takich przypadkach nie jest konieczne wykazanie, że rozstrzygnięcie zmieni sytuację prawną samego stowarzyszenia – wystarczy, że wyrok może mieć istotny wpływ na interesy jego członków. Celem takiej wykładni jest lepsze uchwycenie kontekstu instytucjonalnego spraw przed TSUE i zapobieganie nadmiernej liczbie indywidualnych interwencji, co mogłoby zagrażać sprawności postępowania.

W literaturze podnosi się, że TSUE stosuje rygorystyczne kryteria oceny interesu w rozstrzygnięciu sprawy, wymagając, aby interwencja była uzasadniona realnym wpływem rozstrzygnięcia na sytuację prawną interwenienta⁵². Wyjątkiem może być sytuacja, w której akcjonariusz wykaże, że rozstrzygnięcie wywoła wobec niego skutki prawne inne niż wobec ogółu wspólników⁵³.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że interwencja w postępowaniach w sprawie skarg bezpośrednich przed TSUE jest narzędziem umożliwiającym udział w postępowaniu podmiotom, które wykażą realny i bezpośredni interes w rozstrzygnięciu sprawy, a zakres ich uprawnień ogranicza się wyłącznie do poparcia żądań stron głównych, bez możliwości samodzielnego kształtowania przedmiotu sporu⁵⁴.

XII. ANALIZA ORZECZNICTWA W ZAKRESIE MOŻLIWOŚCI INTERWENCJI W POSTĘPOWANIACH W SPRAWIE SKARG BEZPOŚREDNICH PRZED TSUE

Jedną z kluczowych przesłanek dopuszczalności interwencji w sprawach skarg bezpośrednich jest wykazanie interesu w rozstrzygnięciu sprawy. Orzecznictwo TSUE nadaje temu pojęciu ścisłą, ograniczającą wykładnię. Pojęcie „interesu w rozstrzygnięciu sprawy” doczekało się w orzecznictwie TSUE jednoznacznej, precyzyjnej i rygorystycznej wykładni. W postanowieniu z dnia 27.04.2023 r. w sprawie C-337/22 P, TSUE wskazał, że „interes w rozstrzygnięciu sprawy” należy rozumieć jako bezpośredni i aktualny interes w odniesieniu do samej sentencji orzeczenia, a nie jedynie do podnoszonych przez strony argumentów lub zarzutów „Rozstrzygnięcie musi mieć potencjał realnego wpływu na sytuację prawną wnioskodawcy”. Trybunał zaznaczył przy

52 S. Griller, W. Obwexer, *Litigating before the ECJ and the General Court: Procedural Law and Strategy*, Wien 2022, s. 235–237.

53 P. Craig, G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford 2020, s. 501–502.

54 L. Gormley, *EU Procedural Law (w:) Oxford Principles of European Union Law*, red. R. Schütze, T. Tridimas, vol. II, Oxford 2017, s. 1321.

tym, że nie można *per se* wywodzić interesu akcjonariusza z interesu spółki, której jest udziałowcem, ani interesu wierzyciela z pozycji dłużnika – konieczne jest wykazanie samodzielnego, bezpośredniego zagrożenia dla sytuacji prawnej danego podmiotu⁵⁵.

Trybunał dopuszcza interwencje stowarzyszeń reprezentujących interesy swoich członków. W postanowieniu z dnia 6.10.2015 r. w sprawie C-418/15 P(I) TSUE uznał, że jeśli spór dotyczy kwestii zasadniczych dla funkcjonowania całego sektora, stowarzyszenie może zostać dopuszczone jako interwenient, nawet jeśli nie wykaże zmiany swojej własnej sytuacji prawnej. Wystarczające jest tu wykazanie, że sentencja wyroku może istotnie wpłynąć na sytuację prawną lub faktyczną członków danego stowarzyszenia⁵⁶.

Jednocześnie w postanowieniu z tego samego dnia w sprawie C-362/15 P(I) Trybunał zawęził dopuszczalność interwencji akcjonariuszy spółek, wskazując, że nawet istotne naruszenie ich interesów ekonomicznych nie stanowi wystarczającej podstawy do dopuszczenia do sprawy, jeżeli nie wykazano, że rozstrzygnięcie zmieni indywidualną sytuację prawną wnioskodawcy. Interes akcjonariusza jest bowiem pochodny względem interesu spółki i co do zasady nie uzasadnia samodzielnego udziału w postępowaniu, chyba że szczególne okoliczności indywidualizują jego pozycję.

Istotnym ograniczeniem jest również zakaz wykraczania przez interwenienta poza ramy żądań i zarzutów stron głównych. W wyroku z dnia 3.12.2019 r. w sprawie C-482/17 Trybunał przypomniał, że interwenient nie może modyfikować przedmiotu sprawy ani formułować żądań wykraczających poza zakres skargi strony, którą popiera. Rola interwenienta sprowadza się do przedstawiania argumentów wspierających stanowisko jednej ze stron, a argumentacja wykraczająca poza te ramy podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna.

W postanowieniu z dnia 18.12.2020 r. w sprawie C-328/20 TSUE przedstawił hierarchię interwenientów na gruncie art. 40 Statutu. Państwa członkowskie oraz instytucje Unii posiadają nieograniczone prawo do interwencji. Organy i jednostki organizacyjne Unii, a także inne osoby, mogą interweniować pod warunkiem wykazania interesu w rozstrzygnięciu sprawy – z wyłączeniem spraw pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami. Państwa będące stronami Porozumienia o EOG oraz Urząd Nadzoru EFTA korzystają ze szczególnego statusu, który umożliwia im interwencję bez konieczności wykazywania interesu, o ile sprawa dotyczy dziedziny objętej tym porozumieniem⁵⁷.

Wymóg terminowości zgłoszenia interwencji został szczególnie wyraźnie podkreślony w postanowieniu z dnia 17.08.2022 r. w sprawie C-4/22 P. TSUE stwierdził,

55 Postanowienie TSUE z 27.04.2023 r., C-337/22 P, *Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej przeciwko Nowhere Co. Ltd.*, LEX nr 3553829.

56 Postanowienie TSUE z 6.10.2015 r., C-418/15 P(I), *CAP Actions SNCM przeciwko Komisji Europejskiej*, LEX nr 1920988.

57 Postanowienie TSUE z 18.12.2020 r., C-328/20, *Komisja Europejska przeciwko Republice Austrii*, LEX nr 3113319.

że ściśle przestrzeganie sześciotygodniowego terminu na wniesienie wniosku o dopuszczenie do sprawy służy zasadzie pewności prawa i zapewnia równość traktowania podmiotów. Nawet powoływanie się na prawa wynikające z Karty Praw Podstawowych nie może skutkować odstępstwem od tych rygorów proceduralnych⁵⁸.

W orzeczeniu z dnia 24.06.2015 r. w sprawie C-293/13 P Trybunał rozróżnił interes wymagany w postępowaniu pierwszoinstancyjnym od interesu w postępowaniu odwoławczym. W tym drugim przypadku wystarczające jest wykazanie, że wynik postępowania apelacyjnego może przynieść korzyść stronie składającej odpowiedź na odwołanie, niezależnie od tego, czy korzyść ta ma charakter prawny, ekonomiczny czy inny. Tym samym TSUE uznał, że w postępowaniu odwoławczym próg dopuszczalności interwencji może być niższy, jeżeli wynik sprawy rzeczywiście oddziałuje na sytuację podmiotu wspierającego stronę przeciwną apelacji.

W wyroku z dnia 24.05.2011 r. w sprawie C-61/08 Trybunał jednoznacznie wskazał, że wniosek o interwencję może dotyczyć wyłącznie poparcia żądań jednej ze stron. Interwenient nie może przedstawić własnych roszczeń ani poszerzać zakresu sporu – jego rola sprowadza się do przedstawienia stanowiska wspierającego stronę główną w granicach przez nią wyznaczonych⁵⁹.

Całokształt orzecznictwa TSUE wskazuje na jednolite i konsekwentne podejście interpretacyjne, zakładające ścisłą reglamentację możliwości interwencji w postępowaniach dotyczących skarg bezpośrednich. Z jednej strony służy to zapewnieniu sprawności i porządku postępowania przed TSUE, z drugiej – chroni strukturę sporu i zapobiega jego rozmyciu przez podmioty nieposiadające realnego interesu w rozstrzygnięciu. Choć Trybunał dopuszcza pewną elastyczność w przypadku organizacji reprezentujących interesy zbiorowe, wymaga jednak zawsze wykazania konkretnego wpływu rozstrzygnięcia na sytuację prawną reprezentowanych członków. Interwencja pozostaje zatem środkiem wymagającym precyzyjnego uzasadnienia oraz zgodności ze ściśle określonymi wymogami proceduralnymi i materialnymi.

XIII. PODSTAWY PRAWNE UDZIAŁU *AMICUS CURIAE* W POSTĘPOWANIU PRZED ETPCz

Podstawę udziału podmiotów trzecich jako *amicus curiae* w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka stanowi art. 36 ust. 2 EKPC, w brzmieniu nadanym Protokołem nr 11. Przepis ten upoważnia Przewodniczącego Trybunału do zaproszenia – w interesie wymiaru sprawiedliwości – każdej Wysokiej Układającej

⁵⁸ Postanowienie TSUE z 17.08.2022 r., C-4/22 P, *St. Jude Medical Coordination Center (SJM Coordination Center)* przeciwko Komisji Europejskiej, LEX nr 3409643.

⁵⁹ Wyrok TSUE z dnia 24.06.2015 r., C-293/13 P, *Fresh Del Monte Produce Inc.* przeciwko Komisji Europejskiej oraz Komisja Europejska przeciwko *Fresh Del Monte Produce Inc.*, LEX nr 1746429.

się Strony nieuczestniczącej w postępowaniu lub innego zainteresowanego podmiotu (innego niż skarżący) do złożenia pisemnych uwag lub udziału w rozprawie. Przepis ten został rozwinięty w art. 44 Regulaminu Trybunału, który w ust. 3 stanowi, że również na wniosek zainteresowanego podmiotu Prezes Trybunału może zezwolić na interwencję, o ile zostanie ona uznana za leżącą w interesie należytego wymiaru sprawiedliwości.

Wniosek o dopuszczenie do interwencji powinien być należycie uzasadniony i sporządzony w języku angielskim lub francuskim, a także złożony w terminie 12 tygodni od dnia przekazania skargi państwu pozwanemu lub od ogłoszenia decyzji o przekazaniu sprawy do Wielkiej Izby. W wyjątkowych przypadkach Przewodniczący Trybunału może wyznaczyć inne terminy lub warunki, których niespełnienie może skutkować nieuwzględnieniem pisemnych uwag w aktach sprawy.

Reguła 44 Regulaminu Trybunału była dwukrotnie nowelizowana: 3.06.2022 r. oraz 3.03.2023 r., w kontekście postulatów Deklaracji Kopenhaskiej z 2018 r. dotyczących wzmocnienia procesu konsultacyjnego przed Trybunałem. Równolegle, 13 marca 2023 r., Przewodniczący Trybunału wydał na podstawie Reguły 32 Wytyczne praktyczne dotyczące interwencji strony trzeciej na podstawie art. 36 ust. 2 Konwencji (Practice Direction – Third-Party Interventions), doprecyzowujące terminy, formę, zakres i rolę interwencji. Zgodnie z pkt 5 Wytycznych, interwencja na podstawie art. 36 ust. 2 „nie jest prawem; należy do uznania Trybunału i jest możliwa tylko wówczas, gdy Trybunał uzna, że leżałaby ona w interesie należytego wymiaru sprawiedliwości”. Punkt 34 lit. b Wytycznych precyzuje, że uwagi *amicus curiae* nie powinny dotyczyć konkretnych okoliczności sprawy ani dopuszczalności lub przedmiotu skargi, lecz raczej odnosić się do ogólnych zagadnień podniesionych w sprawie.

Cechą wyróżniającą mechanizm udziału *amicus curiae* jest brak wymogu wykazania statusu „ofiary” naruszenia praw konwencyjnych w rozumieniu art. 34 EKPC. W odróżnieniu od skarżącego, *amicus curiae* nie musi dowodzić, że doznał bezpośredniego uszczerbku – wystarczające jest, aby jego udział mógł przyczynić się do lepszego rozpoznania sprawy przez Trybunał. Celem interwencji jest przede wszystkim obiektywizacja postępowania i dostarczenie Trybunałowi argumentów, informacji lub kontekstu, które nie zostały podniesione przez strony główne.

W praktyce ETPCz szeroko korzysta z możliwości dopuszczania do udziału podmiotów trzecich, zwłaszcza organizacji pozarządowych, uczelni, instytucji międzynarodowych oraz ekspertów. Według badań empirycznych R. Cichowski i E. Chrun, w bazie wyroków ETPCz z interwencjami stron trzecich z lat 1961–2014 odnotowano 865 spraw, przy czym stwierdzono stały, około dwudziestoprocentowy roczny wzrost liczby interwencji między 1979 a 2012 r.; z tej liczby 350 interwencji pochodziło od organizacji praw człowieka. Z kolei według badań L. Van den Eynde, w latach 1986–2013 ponad 140 organizacji praw człowieka interweniowało jako *amicus curiae*

w 237 sprawach, składając łącznie 294 interwencje. Tendencja wzrostowa utrzymuje się, a Trybunał opublikował szczegółowe wytyczne dotyczące udziału *amicus curiae*, obejmujące wymogi formalne, terminy składania wniosków, zakres pisemnych uwag oraz zasady udziału w rozprawie.

Interwencje państw jako stron trzecich przed ETPCz dzielą się na dwa reżimy. Interwencje na podstawie art. 36 ust. 1 EKPC – tj. prawo państwa, którego obywatelem jest skarżący – są stosunkowo rzadkie i obejmują mniej niż kilkanaście przypadków w historii Trybunału. Znacznie częstsze są interwencje państw na podstawie art. 36 ust. 2, gdy państwo dostrzega, że rozstrzygnięcie może wpłynąć na jego własny system prawny. Sztandarowym przykładem jest sprawa *Lautsi i inni przeciwko Włochom* (skarga nr 30814/06, wyrok Wielkiej Izby z 18.03.2011 r.) dotycząca obecności krzyży w szkołach publicznych, w której dziesięć rządów – Armenia, Bułgaria, Cypr, Grecja, Litwa, Malta, Monako, Rosja, Rumunia i San Marino – interweniowało po stronie Włoch. Inne znaczące przykłady obejmują interwencję Zjednoczonego Królestwa w sprawie *Saadi przeciwko Włochom* (wydalanie w sprawach terroryzmu) oraz interwencje kilku państw w sprawie *Taxquet przeciwko Belgii* (uzasadnianie werdyktów ław przysięgłych).

Coraz istotniejszą kategorię interwenientów stanowią organizacje międzynarodowe. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) interweniował m.in. w przełomowej sprawie *M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji* (skarga nr 30696/09, wyrok Wielkiej Izby z 21.01.2011 r.) dotyczącej systemu Dublin II – była to pierwsza interwencja UNHCR przed trybunałem międzynarodowym – oraz w sprawie *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom* (skarga nr 27765/09) dotyczącej push-backów na Morzu Śródziemnym. Komisja Europejska interweniowała w sprawie *Bosphorus przeciwko Irlandii* (implementacja prawa UE) oraz w sprawie *Avotiņš przeciwko Łotwie* (skarga nr 17502/07, wyrok Wielkiej Izby z 23.05.2016 r.), przedstawiając uwagi dotyczące domniemania Bosphorus i zgodności rozporządzenia Bruksela I z art. 6 EKPC.

Szczególną kategorię interwenientów stanowi Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, który – zgodnie z art. 36 ust. 3 EKPC (dodanym Protokołem nr 14, obowiązującym od 1.06.2010 r.) – ma prawo do przedkładania pisemnych uwag oraz udziału w rozprawach bez potrzeby uzyskiwania odrębnej zgody Przewodniczącego Trybunału. Komisarz korzysta z tego uprawnienia oszczędnie, koncentrując się na sprawach migracyjnych, wolności mediów i prawach osób z niepełnosprawnościami. Pierwszą interwencją z własnej inicjatywy po wejściu w życie Protokołu nr 14 była sprawa *Centre for Legal Resources w imieniu Valentina Câmpeanu przeciwko Rumunii* (skarga nr 47848/08, wyrok Wielkiej Izby z 17.07.2014 r.). W obszarze wolności mediów Komisarz Nils Muižnieks interweniował w 2017 r. w kilkudziesięciu sprawach przeciwko Turcji dotyczących wolności wypowiedzi dziennikarzy i parlamentarzystów.

Krajowe instytucje ochrony praw człowieka (NHRI) stanowią dynamicznie rozwijającą się kategorię interwenientów, działających na podstawie art. 36 ust. 2 EKPC i Reguły 44 ust. 3 Regulaminu. Ich interwencje mają szczególną wagę, ponieważ opierają się na oficjalnym mandacie niezależnego dostarczania informacji o sytuacji praw człowieka w danym państwie i mogą wskazać Trybunałowi systemowy charakter problemu – co ma kluczowe znaczenie w wyrokach pilotażowych.

Szczególną aktywność wykazuje polski Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), będący jednym z najaktywniejszych NHRI przed ETPCz. RPO przystąpił jako *amicus curiae* do szeregu kluczowych spraw dotyczących praworządności i niezależności sądownictwa, w tym: *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 4907/18, wyrok z 7.05.2021 r.) – pierwszego wyroku dotyczącego zmian w Trybunale Konstytucyjnym po 2015 r.; *Grzęda przeciwko Polsce* (skarga nr 43572/18, wyrok Wielkiej Izby z 15.03.2022 r.); *Reczkowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 43447/19, wyrok z 22.07.2021 r.) dotyczącej Izby Dyscyplinarnej SN; *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce* (skarga nr 1469/20, wyrok z 3.02.2022 r.); *Wałęsa przeciwko Polsce* (skarga nr 50849/21, wyrok z 23.11.2023 r.) – wyroku pilotażowego; a także *Żurek przeciwko Polsce* (skarga nr 39650/18) i *Tuleya przeciwko Polsce* (skargi nr 21181/19 i 51751/20).

Wśród innych aktywnych NHRI wskazać należy francuską *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (CNCDH), która od 2013 r. przekazała Trybunałowi kilkanaście interwencji, oraz brytyjską *Equality and Human Rights Commission* (EHRC), dysponującą ustawowym mandatem do interwencji na podstawie s. 30(1) Equality Act 2006. Pierwszą zbiorową interwencją NHRI była sprawa *D.D. przeciwko Litwie* (skarga nr 13469/06, 2008 r.) dotycząca zdolności prawnej osób z niepełnosprawnościami.

Podsumowując – udział *amicus curiae* w postępowaniu przed ETPCz stanowi istotny instrument wspierający Trybunał w realizacji jego funkcji orzeczniczej. Choć dopuszczenie do udziału ma charakter fakultatywny i zależy od uznania Przewodniczącego Trybunału, instytucja ta została ukształtowana tak, by sprzyjać szerokiemu udziałowi społeczeństwa obywatelskiego w ochronie praw człowieka – niezależnie od tego, czy podmiot trzeci został bezpośrednio dotknięty naruszeniem.

XIV. DOKTRYNA UDZIAŁU AMICUS CURIAE W POSTĘPOWANIU PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA

W doktrynie podkreśla się, że instytucja *amicus curiae* (przyjaciela sądu) w postępowaniu przed ETPCz służy przede wszystkim obiektywizacji procesu sądowego oraz wszechstronnemu rozpoznaniu sprawy. *Amicus curiae* nie występuje w roli strony postępowania ani nie reprezentuje interesów jego uczestników – jego funkcją jest

dostarczanie Trybunałowi istotnych informacji prawnych, faktycznych lub specjalistycznych, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Udział *amicus curiae* ma na celu ułatwienie Trybunałowi wydania słusznego wyroku poprzez przedstawienie szerszego kontekstu prawnego, społecznego lub międzynarodowego, w jakim rozpatrywana jest sprawa⁶⁰.

W polskiej doktrynie instytucję interwencji strony trzeciej przed ETPCz omawiają w szczególności M.A. Nowicki (*Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*) oraz komentarz pod red. L. Garlickiego (*Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz*), wskazując na rosnące znaczenie tej instytucji dla polskiej praktyki prawnej. W literaturze anglojęzycznej fundamentalne znaczenie ma monografia N. Bürli (*Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights*, Intersentia 2017), w której autorka – na podstawie analizy wszystkich spraw z interwencją w latach 1979–2016 – proponuje trójdzielną typologię interwencji: (1) interwencje *amicus curiae* przez organizacje mające „wirtualny interes” w sprawie; (2) interwencje państw członkowskich wzmacniające suwerenność państwową; oraz (3) rzeczywiste interwencje stron trzecich przez osoby zaangażowane w okoliczności faktyczne sprawy.

We wczesnym okresie działalności ETPCz udział osób trzecich w postępowaniu był marginalny i zależał wyłącznie od inicjatywy Trybunału. Z czasem, zwłaszcza po wejściu w życie Protokołu nr 11 do EKPC, praktyka ta została zliberalizowana. Obecnie, zgodnie z art. 36 ust. 2 EKPC oraz art. 44 Regulaminu ETPCz, zarówno Trybunał może z własnej inicjatywy zaprosić osoby trzecie do udziału w postępowaniu, jak i zainteresowane podmioty (np. organizacje pozarządowe, instytucje międzynarodowe, eksperci) mogą samodzielnie występować z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w charakterze *amicus curiae*⁶¹.

Zgodnie z opinią przedstawicieli doktryny ETPCz wykazuje dużą otwartość na interwencje *amicus curiae*, zwłaszcza ze strony organizacji pozarządowych, które często posiadają unikalną wiedzę ekspercką lub reprezentują interesy grup społecznych, których prawa mogą być pośrednio dotknięte rozstrzygnięciem sprawy. Trybunał aktywnie korzysta z instytucji *amicus curiae*, o czym świadczą liczne interwencje organizacji pozarządowych w sprawach dotyczących praw człowieka, mniejszości, środowiska czy wolności słowa⁶².

W literaturze zaznacza się, że podstawowym kryterium dopuszczenia *amicus curiae* jest interes wymiaru sprawiedliwości (*the interest of the proper administration of justice*). Trybunał ocenia, czy udział danej osoby trzeciej może wnieść wartość dodaną do postępowania – np. poprzez przedstawienie argumentów, które nie zostały

60 K. Działocha, *Europejski Trybunał Praw Człowieka – organizacja i postępowanie*, Warszawa 2011, s. 138.

61 E. Lambert Abdelgawad, *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, „Council of Europe Publishing” 2008, s. 62.

62 L. Hodson, *NGOs and the Struggle for Human Rights in Europe*, „Human Rights Quarterly” 2011/33, s. 705–730.

podniesione przez strony, lub poprzez dostarczenie szerszego kontekstu prawnego czy społecznego⁶³.

Amicus curiae nie musi wykazywać statusu „ofiary” naruszenia praw konwencyjnych, co odróżnia go od skarżącego stosownie do art. 34 EKPC. Wystarczy, że jego udział może przyczynić się do lepszego rozpoznania sprawy. W praktyce interwencje *amicus curiae* dotyczą najczęściej zagadnień ogólnych, systemowych lub precedensowych, a nie indywidualnych interesów stron.

Niektórzy komentatorzy zwracają uwagę, że decyzja o dopuszczeniu *amicus curiae* ma charakter uznaniowy i należy do Przewodniczącego Trybunału lub Izby. Trybunał może określić warunki udziału, zakres tematyczny interwencji, a także zdecydować o nieuwzględnieniu uwag, jeśli nie spełniają one wymogów formalnych lub merytorycznych. W wyjątkowych przypadkach *amicus curiae* może zostać dopuszczony do udziału w rozprawie ustnej, jednak zasadą jest składanie uwag na piśmie⁶⁴.

Pomimo szerokiej swobody decyzyjnej Trybunału, w literaturze podnosi się, że praktyka ta nie powinna skutkować pominięciem istotnych okoliczności faktycznych lub prawnych, które mogłyby mieć wpływ na sprawiedliwe rozstrzygnięcie⁶⁵.

W ślad za stanowiskiem doktrynalnym interwencje *amicus curiae* mają istotne znaczenie dla rozwoju orzecznictwa ETPCz, zwłaszcza w sprawach precedensowych lub dotyczących nowych problemów prawnych. Umożliwiają one Trybunałowi uwzględnienie szerszego spektrum argumentów i perspektyw, co sprzyja lepszemu ochronie praw człowieka i podnosi jakość orzecznictwa. Interwencje te są także narzędziem wpływu społecznego i eksperckiego na kształtowanie standardów praw człowieka w Europie.

Badania empiryczne wskazują, że liczba interwencji *amicus curiae* przed ETPCz systematycznie rośnie, zwłaszcza od końca lat 90. XX wieku. W praktyce interwencje te są często wykorzystywane przez organizacje pozarządowe, instytucje międzynarodowe, a także organy państwowe, które nie są stroną postępowania, ale mają istotny interes w rozstrzygnięciu sprawy⁶⁶.

Piśmiennictwo wskazuje, że udział *amicus curiae* w postępowaniu przed ETPCz jest ważnym instrumentem służącym obiektywizacji procesu, podniesieniu jakości orzecznictwa oraz zapewnieniu wszechstronnego rozpoznania sprawy. Instytucja ta, choć uznaniowa i zależna od decyzji Trybunału, stanowi ważny instrument demokratyzacji i transparentności postępowania, umożliwiający aktorom społecznym realny wpływ na kształtowanie standardów ochrony praw człowieka w Europie⁶⁷.

63 K. Szwed, *Amicus curiae* w postępowaniu przed sądami międzynarodowymi, Warszawa 2022, s. 51.

64 M. Eudes, *Le rôle des tiers dans les procès devant la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris 2015, s. 93.

65 M. Eudes, *Le rôle...*, s. 54.

66 L. Lavrysen, *Strengthening the Protection of Human Rights by Relying on External Sources: The Role of Amicus Curiae*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2016/34(3), s. 307–332.

67 M. Balcerzak, *Amicus curiae* przed ETPCz, „Państwo i Prawo” 2017/10, s. 15.

XV. ORZECZNICTWO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA DOTYCZĄCE UDZIAŁU *AMICUS CURIAE*

W decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22.11.2016 r. w sprawie *Piotrowski przeciwko Polsce* (skarga nr 8923/12) Trybunał dopuścił do udziału w postępowaniu Europejskie Centrum na rzecz Sprawiedliwości i Praw Człowieka w charakterze *amicus curiae*. Podmiot ten przedstawił pisemne uwagi dotyczące społecznego znaczenia stabilności małżeństwa oraz ochrony rodziny. Decyzja ta wskazuje, że ETPCz dopuszcza interwencje również wtedy, gdy uwagi mają charakter ogólnospołeczny, a nie dotyczą interesu indywidualnego stron⁶⁸.

W wyroku z dnia 5.09.2013 r. w sprawie *I. przeciwko Szwecji* (skarga nr 61204/09) Trybunał rozważył dopuszczalność interwencji państwa jako strony trzeciej w kontekście skarg wnoszonych przez obywateli tego państwa. Wskazano, że art. 36 ust. 1 Konwencji nie ma zastosowania w sytuacjach, w których podstawą skargi jest obawa przed powrotem do państwa członkowskiego, które miałyby dopuścić się naruszeń art. 2 lub 3 EKPC. Tym samym Trybunał podkreślił, że prawo do interwencji nie ma charakteru absolutnego i jest uzależnione od przedmiotu sprawy oraz jej charakteru.

W sprawie *Centre for Legal Resources w imieniu Valentina Câmpeanu przeciwko Rumunii* (skarga nr 47848/08), zakończonej wyrokiem z dnia 17.07.2014 r., ETPCz dopuścił interwencję organizacji pozarządowej, mimo że nie była ona bezpośrednią „ofiarą” naruszenia. Organizacja działała bowiem w imieniu osoby niezdolnej do samodzielnego dochodzenia swoich praw. Było to orzeczenie przełomowe, potwierdzające, że interwencja może być uzasadniona także w przypadku potrzeby ochrony osoby trzeciej znajdującej się w szczególnej sytuacji ze względu na jej sytuację życiową lub niepełnosprawność.

W wyroku z dnia 15.03.2022 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* (skarga nr 43572/18) Trybunał dopuścił do udziału w postępowaniu łącznie dziewięciu interwenientów, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, fundację „Sędziowie dla Sędziów”, Specjalnego Sprawozdawcę ONZ ds. Niezawisłości Sędziów i Prawników, rządy Danii i Holandii oraz inne podmioty. Uwagi tych podmiotów zostały włączone do akt sprawy i przyczyniły się do jej wszechstronnego rozpoznania, wzmacniając obiektywizm i transparentność postępowania.

W wyroku *Lambert i inni przeciwko Francji* (skarga nr 46043/14, wyrok Wielkiej Izby z 5.06.2015 r.) ETPCz wyraźnie zaznaczył, że osoby trzecie działające jako *amicus curiae* nie mogą reprezentować którejkolwiek ze stron postępowania. Rola interwenienta ogranicza się do przedstawienia ogólnego kontekstu prawnego lub faktycznego, co ma na celu wsparcie Trybunału w ocenie szerszych uwarunkowań sprawy, bez ingerencji w indywidualny spór.

68 Decyzja ETPCz z 22.11.2016 r., 8923/12, *Piotrowski v. Polska*, LEX nr 2165612.

Analiza przedstawionego orzecznictwa prowadzi do kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, Trybunał konsekwentnie wskazuje, że instytucja *amicus curiae* służy interesowi wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez umożliwienie bardziej obiektywnego i kompleksowego rozpoznania sprawy. Po drugie, interwencje podmiotów trzecich są dopuszczane zarówno z inicjatywy samego Trybunału, jak i na wniosek zainteresowanych organizacji lub państw, przy czym decyzja o ich dopuszczeniu ma charakter uznaniowy. Po trzecie, zakres udziału *amicus curiae* ogranicza się do przedstawiania argumentów natury ogólnej, eksperckiej lub systemowej, a nie do reprezentowania interesu konkretnej strony. Po czwarte, w praktyce Trybunał coraz częściej sięga po ten instrument, zwłaszcza w sprawach o charakterze precedensowym, systemowym lub wywołujących znaczące zainteresowanie opinii publicznej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że *amicus curiae* stanowi w praktyce ETPCz istotny mechanizm wspierający transparentność i rzetelność postępowania. Umożliwia Trybunałowi uwzględnienie szerszego kontekstu normatywnego i społecznego, co sprzyja pogłębionej ochronie praw człowieka w systemie strasburskim.

XVI. ZAKOŃCZENIE

Instytucja *amicus curiae*, czyli „przyjaciela sądu”, odgrywa istotną rolę zarówno w postępowaniach przed TSUE, jak i ETPCz. Analiza przepisów, doktryny oraz orzecznictwa obu trybunałów pozwala sformułować kluczowe wnioski dotyczące zakresu, warunków i praktyki dopuszczania interwencji podmiotów trzecich w tych postępowaniach.

W obu systemach prawnych – unijnym i strasburskim – *amicus curiae* nie jest stroną postępowania, lecz podmiotem, który z własnej inicjatywy lub na zaproszenie sądu przedstawia opinie prawne, faktyczne lub eksperckie istotne dla rozstrzyganej sprawy. Zakres i warunki dopuszczania takiego udziału różnią się jednak istotnie.

W systemie strasburskim procedura dopuszczania do udziału w postępowaniu jest znacznie bardziej elastyczna. Na podstawie art. 36 ust. 2 EKPC oraz art. 44 Regulaminu ETPCz Przewodniczący Trybunału może dopuścić każdą osobę trzecią, jeżeli jej udział leży w interesie wymiaru sprawiedliwości. Co istotne, *amicus curiae* nie musi wykazywać statusu „ofiary” naruszenia, a decyzja o dopuszczeniu ma charakter uznaniowy. ETPCz regularnie korzysta z tej instytucji, zwłaszcza w sprawach precedensowych, systemowych lub o znaczącym kontekście społecznym.

W obu trybunałach interwencje *amicus curiae* pełnią podobne funkcje: wspierają obiektywizację postępowania, umożliwiają szersze rozpoznanie sprawy, wprowadzają kontekst społeczny i prawny, sprzyjają sprawiedliwemu orzeczeniu oraz zwiększają transparentność i legitymację instytucji orzekających.

Jednocześnie w orzecznictwie ETPCz akcentuje się, że opinie *amicus curiae* nie mają służyć reprezentacji interesów którejkolwiek ze stron, lecz przekazaniu Trybunałowi informacji o charakterze ogólnym, systemowym lub eksperckim. W odróżnieniu od tego, TSUE dopuszcza udział osób trzecich wyłącznie w ramach interwencji na podstawie art. 40 Statutu – pod warunkiem wykazania interesu prawnego w rozstrzygnięciu sprawy, co oznacza znacznie bardziej formalistyczne i zawężone podejście.

W orzeczniczej praktyce TSUE interwencje osób trzecich – takich jak organizacje społeczne, przedsiębiorstwa czy uczelnie – należą do rzadkości i są ograniczone do przypadków spełniających ściśle określone przesłanki proceduralne. Możliwość interwencji w postępowaniu prejudycjalnym nie istnieje – udział możliwy jest wyłącznie dla podmiotów formalnie uczestniczących w postępowaniu krajowym.

De lege ferenda zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia odrębnej instytucji *amicus curiae* do postępowania prejudycjalnego, szczególnie w sprawach o charakterze systemowym, konstytucyjnym lub mających wpływ na prawa podstawowe. Umożliwienie udziału organizacji eksperckich lub instytucji społeczeństwa obywatelskiego mogłoby znacząco wzbogacić perspektywę interpretacyjną Trybunału i zwiększyć jakość orzecznictwa.

Dodatkowo postuluje się stworzenie przejrzystych, jednolitych kryteriów dopuszczania interwenientów do postępowań przed TSUE – z uwzględnieniem typów spraw, w których opinie podmiotów trzecich mogą stanowić wartość dodaną, na przykład sprawy dotyczące ochrony środowiska, konkurencji, nowych technologii, danych osobowych czy praw człowieka. W ten sposób instytucja *amicus curiae* mogłaby wspierać bardziej pluralistyczny, otwarty i społecznie zakorzeniony wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej.

W obliczu globalnych wyzwań XXI wieku – takich jak rozwój sztucznej inteligencji, kryzys klimatyczny czy migracje – znaczenie instytucji *amicus curiae* będzie prawdopodobnie rosło, stanowiąc ważne narzędzie w zapewnianiu wieloperspektywnego, eksperckiego i społecznie wrażliwego wymiaru sprawiedliwości.

Podsumowując – *amicus curiae* to narzędzie, które – mimo różnic proceduralnych – odgrywa coraz większą rolę w międzynarodowym wymiarze sprawiedliwości. Umożliwia sądom dostęp do szerszego spektrum argumentów, kontekstów i perspektyw, co sprzyja zarówno lepszemu ochronie praw jednostki, jak i wzmacnianiu demokratycznej legitymizacji sądownictwa międzynarodowego oraz rozwojowi spójnej wykładni prawa w Europie.

apl. adw. Barbara Sikoń

Doktorantka w Szkole Nauk Społecznych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (dyscyplina: nauki prawne), aplikantka adwokacka w Okręgowej Izbie Adwokackiej w Krakowie.

Doctoral student at the School of Social Sciences at the Faculty of Law, Administration and Economics of the University of Wrocław (discipline: legal sciences), trainee advocate at the District Bar Council in Kraków
ORCID: 0000-0003-2336-351.

ABSTRACT

Keywords: *amicus curiae, third-party intervention, Court of Justice of the European Union (CJEU), European Court of Human Rights (ECtHR) interest in the outcome of the case*

***Amicus curiae* and third-party intervention before the CJEU and the ECtHR – principles, practice, and the importance of the Interest in the outcome of the case requirement**

The article examines the role and significance of the *amicus curiae* institution in proceedings before the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the European Court of Human Rights (ECtHR). It provides a comparative analysis of the legal frameworks, judicial practice, and functions that third-party interventions serve in both systems. The article points out that before the CJEU, the possibility for *amicus curiae* participation is strictly limited by law and subject to stringent procedural requirements, particularly in proceedings relative to requests for preliminary rulings, where intervention is only permitted for parties already participating in the domestic proceedings. In direct actions before the CJEU, the list of entities entitled to intervene is broader; however, admission requires demonstrating an interest in the outcome of the case, which must be both direct and current. By contrast, the ECtHR system is significantly more flexible: the President of the Court may authorize the participation of any interested person or organization, provided it serves the interests of justice, without requiring the intervener to prove victim status under the Convention. The article emphasizes that *amicus curiae* interventions contribute to making the proceedings more objective, ensure a comprehensive examination of the case, and enhance the quality of judicial decisions. Their role – particularly before the ECtHR – is steadily expanding, thereby promoting stronger protection of human rights and the rule of law in Europe.

Bibliografia

1. **Arnall Anthony**, *The European Union and Its Court of Justice*, Oxford 2017
2. **Balcerzak Michał**, *Amicus curiae przed ETPCz*, „Państwo i Prawo” 2017/10
3. **Barcz Jan, Górka Maciej, Wyrozumska Anna**, *Prawo instytucjonalne UE*, Warszawa 2020
4. **Barcz Jan, Zawidzka-Łojek Anna**, *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2018
5. **Barents René**, *The Autonomy of Community Law*, Londyn 2004
6. **Bobek Michał**, *Selected Aspects of the Amicus Curiae Brief in the European Legal Context*, Cambridge 2001
7. **Broberg Morten, Fenger Niels**, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford 2021
8. **Bürli Nicole**, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights: Amicus Curiae, Member-State and Third-Party Interventions*, Intersentia 2017
9. **Chayes Abram**, *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, „Harvard Law Review” 1976/89
10. **Ciampi Annalisa**, *The Role of Amici Curiae before International Criminal Tribunals*, „Journal of International Criminal Justice” 2001/4
11. **Craig Paul, de Búrca Gráinne**, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford 2020
12. **De Búrca Rachel**, *The European Court of Justice and Civil Society: Litigation and Governance*, „Civil Society and the European Union” 2013
13. **De Vido Sara**, *The Role of NGOs in the Amicus Curiae Mechanism before the ECtHR*, „EJIL” 2020/31(1)
14. **Działocha Kazimierz**, *Europejski Trybunał Praw Człowieka – organizacja i postępowanie*, Warszawa 2011
15. **Eudes Marina**, *Le rôle des tiers dans les procès devant la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris 2015
16. **Gormley Laurence**, *EU Procedural Law (w:) Oxford Principles of European Union Law*, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2017
17. **Griller Stefan, Obwexer Walter**, *Litigating before the ECJ and the General Court: Procedural Law and Strategy*, Wien 2022
18. **Hodson Loveday**, *NGOs and the Struggle for Human Rights in Europe*, „Human Rights Quarterly” 2011/33
19. **Horodyski Dominik**, *Rola amicus curiae w arbitrażu inwestycyjnym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017/7
20. **Kastelik-Smaza Agnieszka**, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010
21. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010–2011, t. I–II

22. **Krommendijk Jasper**, *The Preliminary Reference Procedure and the Lack of Effective Judicial Protection by the Court of Justice of the EU: An Analysis of Dutch Cases and CJEU Judgments*, „Common Market Law Review” 2020/57
23. **Lambert Abdelgawad Elisabeth**, *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, „Council of Europe Publishing” 2008
24. **Lavrysen Laurens**, *Strengthening the Protection of Human Rights by Relying on External Sources: The Role of Amicus Curiae*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2016/34(3)
25. **Lenaerts Koen**, **Maselis Ignace**, **Gutman Kathleen**, *EU Procedural Law*, Oxford 2014
26. **Mackenzie Ruth**, **Romano Cesare**, **Sands Philippe**, *Manual on International Courts and Tribunals*, Oxford 2010
27. **Nowicki Marek Antoni**, *S. i Marper przeciwko Wielkiej Brytanii – wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 2008 r., skarga nr 30562/04 i 30566/04 (w:) Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2008*, red. M.A. Nowicki, Warszawa 2009
28. **Nowicki Marek Antoni**, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017
29. **Resnik Judith**, *Amicus Curiae: Ethical, Legal and Procedural Aspects*, „University of Chicago Law Review” 2003/70
30. **Sarmiento Daniel**, *Intervention before the Court of Justice of the European Union (w:) The Court of Justice and the Construction of Europe*, red. A. Rosas, E. Levits, Y. Bot, Londyn 2012
31. **Szwed Katarzyna**, *Amicus curiae w postępowaniu przed sądami międzynarodowymi*, Warszawa 2022
32. **Tridimas Takis**, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2006
33. **Van den Eynde Laura**, *An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the ECtHR*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2013/31(3), s. 271–313
34. **Vido Sara De**, *The Role of NGOs in the Amicus Curiae Mechanism before the ECtHR*, „EJIL” 2020/31(1)
35. **Wróbel Andrzej**, **Ziemski Krystian**, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, t. 2
36. **Ziegler Katja**, *Strengthening the Rule of Law through Amicus Curiae Submissions in the European Court of Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2017/17

Pojęcia kluczowe: *ne bis in idem*, postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, orzeczenie o przedmiocie procesu

Tomasz Razowski

Niejednoczesne orzekanie w sprawach o czyny wchodzące w skład idealnego zbiegu czynów zabronionych na przykładzie postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe

ABSTRAKT

W artykule dokonano analizy tego, czy rzeczywiście dopuszczalna jest możliwość prowadzenia odrębnych postępowań w sprawach o czyny wchodzące w skład idealnego zbiegu czynów zabronionych, o którym mowa w art. 8 § 1 k.k.s. Analiza ta odwołuje się przy tym przede wszystkim do sposobu pojmowania zasady *ne bis in idem* w orzecznictwie europejskim.

W praktyce, głównie na gruncie stosowania przepisów Kodeksu karnego skarbowego, typowa jest sytuacja, w której ma miejsce jednoczesne prowadzenie postępowania przygotowawczego, a następnie stadium sądowego w sprawie o czyny (a właściwie czyn) popełnione w warunkach zbiegu idealnego. Dla uściślenia, nie chodzi o sytuację, w której oba te postępowania są wprawdzie prowadzone odrębnie, ale równocześnie. Ta jest bowiem dla czynionych rozważań nieistotna. Konieczność osadzenia analizy przede wszystkim w płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej determinuje bowiem zauważenie tego, że na gruncie art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.¹, ma miejsce związanie zakazu ponownego ścigania lub karania tylko z prawomocnym skazaniem lub uniewinnieniem. Bez znaczenia jest też kwestia wykonania lub wykonywania orzeczonej sankcji karnej, skoro w razie prawomocnego (ostatecznego) skazania/uniewinnienia wykluczony jest w przywołanym kontekście sam akt ukarania, niezależnie od tego, jak będzie wyglądało ewentualne wykonanie stosownych środków reakcji karnej. Czynione dalej rozważania dotyczą zatem wyłącznie sytuacji, gdy w ramach ontologicznie jednego zachowania (czynu) sprawcy pojawia się, mające swą

¹ Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 167.

podstawę normatywną w art. 8 § 1 k.k.s., zmultiplikowanie odpowiedzialności karnej, polegające (na płaszczyźnie materialnoprawnej) na potraktowaniu tego czynu jako dwóch czynów zabronionych, zaś na płaszczyźnie procesowej na prowadzeniu w tym przedmiocie chronologicznie drugiego postępowania pomimo tego, że pierwsze z nich zostało już prawomocnie zakończone.

Opierając analizę na przepisach Kodeksu karnego skarbowego (choć nie tracąc z pola widzenia tego, że idealny zbieg czynów zabronionych jest przecież znany także prawu wykroczeń), łatwo zauważyć, że przepisy art. 181 k.k.s., zarówno w § 1, jak i w § 2, powiadają o „niejednoczesnym skazaniu” za czyny wchodzące w skład zbiegu idealnego i jego konsekwencjach na etapie wykonania dolegliwości karnych, które spotkały sprawcę. Może to być wskazówką, że takie niejednoczesne prowadzenie postępowań o czyny wchodzące w skład zbiegu idealnego jest normatywnie dopuszczalne, niejako wręcz wpisując się w istotę tego zbiegu, w ramach którego każdy czyn jest przecież traktowany odrębnie, co oznacza, że każdy jest z osobna opisywany (choć akurat w tym wypadku brak jednolitości w praktyce), z osobna kwalifikowany, do każdego z nich biegnie właściwy tylko jemu termin przedawnienia karalności. Poza tym konstrukcja idealnego zbiegu jest oparta na odstępstwie od wyrażonego w art. 11 § 1 k.k. oraz w art. 6 § 1 k.k.s. zakazu multiplikacji czynów karalnych, a przez multiplikację ocen stosowanie tej instytucji w praktyce skutkuje sytuacją zbliżoną do przypadków realnego zbiegu². Stąd zarówno w piśmiennictwie³, jak i w orzecznictwie⁴ w zasadzie dosyć powszechnie przyjmuje się, że konstrukcja idealnego zbiegu czynów zabronionych stanowi, porównywalny choćby z uwzględnieniem kasacji czy ze wznowieniem postępowania, przykład odstępstwa od zasady *ne bis in idem*, dający możliwość osobnego prowadzenia postępowań o składające się na nią czyny. Z drugiej strony zaczynają pojawiać się także koncepcje begunowo odległe od wskazanej, sprowadzające się do uznania, że o jakimkolwiek odstępstwie od zasady *ne bis in idem* nie może być w takim wypadku mowy⁵. Punktem wyjścia dla ich sformułowania jest zauważenie tego, że w ramach instytucji z art. 8 § 1 k.k.s., co oczywiste, nie zachodzi realny zbieg czynów. Cały czas jeden i tylko jeden czyn sprawcy podlega po prostu podwójnej kwalifikacji prawnej (podwójnemu wartościowaniu prawnemu), generującej taki mianowicie stan, w którym wyłącznie normatywnie wykreowane dwa byty

2 Tak trafnie P. Kardas, *Konstrukcja idealnego zbiegu a zakres zastosowania zasady rei iudicatae*, „Palestra” 2011/11–12, s. 9–10.

3 Zob. np. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. T. I. Komentarz do artykułów 1–296*, pod red. P. Hofmańskiego, Warszawa 2004, s. 141; J. Zagrodnik (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. J. Zagrodnika, SIP LEX.

4 Zob. np. wyrok SA w Katowicach z dnia 23.06.2016 r. (II AKa 143/16), LEX nr 2101691 oraz wyroki SN: z dnia 18.04.2019 r. (II KK 82/19), LEX nr 2650813 oraz z dnia 12.03.2020 r. (V KK 92/20), LEX nr 3175966, swoją drogą – wydane w tym samym składzie.

5 Zob. przywołane już rozważania P. Kardasa, *Konstrukcja idealnego zbiegu...*, a także S. Kowalskiego, *Kilka uwag o szkodliwości konstrukcji idealnego zbiegu przestępstwa skarbowego i przestępstwa – z perspektywy karnoprosesowej*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022/4, s. 223 i n., a ostatnio P. Daniluka, *Idealny zbieg wykroczenia z przestępstwem a prawnomiędzynarodowa zasada ne bis in idem* (w:) *Hominum causa omne ius constitutum sit. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Hofmańskiego*, Warszawa 2024, s. 748.

funkcjonują nie jako byty realne, lecz idealne⁶, przeciwne realnemu właśnie⁷. Stąd zresztą nazwa instytucji, która znamionuje przyjętą przez ustawodawcę konwencję, będąc tym samym ulokowanym w języku prawniczym terminem technicznym. Co najwyżej można by było bowiem w tym kontekście mówić o zbiegu przepisów – z pewnością nie o zbiegu (odrębnych) zachowań sprawcy.

Wynikający z zasady niepodzielności procesu⁸ zakaz ponownego sądzenia funkcjonuje we wszystkich obszarach szeroko rozumianego prawa karnego. Regulację tę wprowadzają przepisy Kodeksu postępowania karnego (art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.), przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 5 § 1 pkt 8 k.p.w.) oraz przepisy Kodeksu karnego skarbowego (art. 113 § 1 k.k.s w zw. z art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.). Przesłanka powagi rzeczy osądzonej, ze względu na zakotwiczenie w zasadzie *ne bis in idem procedatur*, stanowi gwarancję tego, że nikt nie będzie pociągnięty więcej niż jeden raz do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn zabroniony jako przestępstwo⁹. Wszak wielokrotne karanie tej samej osoby za to samo zachowanie stanowi naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Zresztą, niewątpliwie z uwagi na swój gwarancyjny charakter, zasada *ne bis in idem* swym zakresem obejmuje również naruszenie niepodzielności przedmiotu procesu poprzez rozbicie jedności czynu i w efekcie umorzenie postępowania lub uniewinnienie co do jego części prowadzące do powstania stanu sprawy osądzonej co do całego czynu¹⁰ czy też niepełne rozpoznanie sprawy¹¹, albowiem w każdym z tych przypadków mamy do czynienia z tym samym czynem w znaczeniu ontologicznym, co stanowi przeszkodę w postaci powagi rzeczy osądzonej, która nie pozwala na ponowne prowadzenie postępowania przeciwko tej samej osobie o ten sam przedmiot odpowiedzialności prawnej, innymi słowy – o ten sam czyn w znaczeniu prawnym. Nie ma więc wątpliwości co do jej istnienia na poziomie regulacji ustawowych. Pytanie, czy ma ona także walor systemowy, mający wymiar ponadkodeksowy. Jest ono zasadne, skoro trzeba rozważyć, czy w konstrukcji idealnego zbiegu czynów zabronionych nie został zakorzeniony, z pewnością niewypowiedziany w niej wprost, wyjątek od zasady *ne bis in idem*.

6 Tak trafnie P. Daniluk, *Idealny zbieg wykroczenia z przestępstwem...*, s. 738.

7 P. Kardas, „Idealny zbieg przestępstw” jako problem teoretyczny, dogmatyczny i kryminalnopolityczny, *CzPKiNP* 2014/3, s. 6 i 7.

8 M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 307 i n.

9 Z. Gostyński, S. Zabłocki (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. R.A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2004, t. 1, s. 307–308.

10 Por. wyroki SN: z 1.10.2003 r. (IV KKN 318/01), LEX nr 84460; z 8.01.2008 r. (V KK 13/07), OSNwSK 2008/1, poz. 28; z 15.10.2008 r. (IV KK 118/08), LEX nr 469410 i z 13.10.2011 r. (IV KK 193/11), LEX nr 1027190.

11 Wyrok SA w Gdańsku z 16.01.2013 r. (II AKa 441/12), POSAG 2013/3, s. 168–171.

I. KONSTYTUCYJNE I KONWENCYJNE UJĘCIE ZASADY *NE BIS IN IDEM*

W orzecznictwie TK (rzecz jasna, mam na myśli organ w istocie będący Trybunałem Konstytucyjnym – do „orzecznictwa” jego aktualnej postaci świadomie się nie odnoszę) niejednokrotnie wskazano, że jako fundamentalna zasada prawa karnego *ne bis in idem* jest elementem zasady państwa prawnego¹². Składa się ona również na prawo do sądu ujęte w art. 45 ust. 1 Konstytucji czy też na prawo do obrony wyrażone w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Z tych trzech norm wywodzone jest zatem konstytucyjne umocowanie dla zasady *ne bis in idem*. Jest ono szczególnie silne, ponieważ wprowadzenie do systemu prawa zasady *ne bis in idem* ogranicza państwowe prawo karania (*ius puniendi*). Wszak w demokratycznym państwie prawa władza nie może dowolnie ingerować w uprawnienia i wolności jednostki, a jeśli już zajdzie taka konieczność, to każda taka ingerencja musi być uzasadniona szczególnymi względami i nie może przebiegać w sposób bliżej nieokreślony. Konieczne jest zatem ustanowienie społecznie akceptowanych, rzetelnych reguł postępowania, które dawałyby jednostce uprawnienia o charakterze gwarancyjnym i chroniły ją przed dowolnością działań państwa. Tym samym można stwierdzić, że zasada *ne bis in idem* ma charakter prawa podmiotowego.

Jako że Konstytucja RP nie zawiera regulacji wprost ustanawiającej zakaz ponownego sądenia, nie można w sposób jednoznaczny wskazać, jakie brzmienie zasada *ne bis in idem* przyjmuje w rozumieniu konstytucyjnym. Z pomocą mogą jednak w tym zakresie przyjść postanowienia ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, które tę zasadę wyraźnie artykułują. Wymienić tu należy 7 Protokół dodatkowy do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1984 r. (art. 4 ust. 1), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (art. 14 ust. 7), jak i Kartę Praw Podstawowych, której traktat lizboński nadał moc równą traktatom założycielskim. Nie wystarczy jednak proste odesłanie do któregośkolwiek ze wskazanych aktów prawnych, ponieważ w każdym z nich zakaz ponownego sądenia ujęty jest nieco inaczej, a różnice te powodują pewne problemy interpretacyjne. Konieczna jest zatem głębsza analiza tych regulacji. W literaturze wskazuje się ponadto, że rozdział II Konstytucji RP („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) jest inspirowany wiążącym Rzeczpospolitą prawem międzynarodowym, zwłaszcza MPPOiP i EKPC. Skoro tak, to przy interpretacji gwarancji wyrażonych w tym rozdziale nie sposób nie uwzględniać powyższych aktów. Można zatem generalnie przyjąć, że stosowanie prawa międzynarodowego w celu interpretacji prawa krajowego służy przyswajaniu standardów międzynarodowych przez prawo krajowe wówczas, gdy odpowiednia norma krajowa już istnieje. Nie chodzi o jej

12 Wyrok z dnia 29.04.1998 r. (K 17/97), OTK ZU 1998/3, poz. 30; wyrok z dnia 3.11.2004 r. (K 18/03), OTK-A ZU 2004/10, poz. 103; wyrok z dnia 4.09.2007 r. (P 43/06), OTK-A ZU 2007/8, poz. 95.

zmianę czy zastąpienie, a jedynie o wyjaśnienie pewnych wątpliwości wiążących się z wykładnią normy krajowej. Nie ma więc większych przeszkód do tego, by znaczenie zasady *ne bis in idem* było dekodowane z uwzględnieniem norm o pochodzeniu ponadnarodowym zawartych w Konwencji, łącznie z nabudowaną na nich judykaturą ETPCz. Z tego też powodu TK w wyroku z dnia 21.04.2015 r., P 40/13¹³ wskazał, że: „(...) rozumienie zasady *ne bis in idem* na gruncie polskich przepisów konstytucyjnych powinno być ustalane z uwzględnieniem interpretacji tej zasady na gruncie wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego, w szczególności przepisów konwencyjnych (...)”. Analogicznych wypowiedzi można się również doszukać w orzecznictwie SN. Zwrócono w nim uwagę choćby na to, że wykładnia formalna art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. pozostaje w sprzeczności z normami prawnymi wyższego rzędu, tzn. regułami i zasadami konstytucyjnymi, a także z treścią art. 4 Protokołu nr 7 do EKPC oraz art. 50 Karty Praw Podstawowych¹⁴.

W kontekście zrozumienia istoty i charakteru zasady *ne bis in idem* padają trzy zasadnicze pytania: czym jest „*idem*”, jakie rodzaje orzeczeń aktualizują tę zasadę oraz kiedy dopuszczalne są od niej wyjątki. Na gruncie art. 4 Protokołu 7 dwa ostatnie zagadnienia są dość jasne. Za orzeczenie aktualizujące zakaz uważa się prawomocny wyrok, skazujący i uniewinniający, przy czym znaczenie pojęcia „wyrok” ujmowane jest szeroko, obejmuje swym zakresem także decyzję organu administracyjnego, policji czy prokuratora. Jeżeli zaś chodzi o możliwość wznowienia postępowania na gruncie art. 4 Protokołu 7, to jest ono dopuszczalne przy zachowaniu przepisów ustawy i zasad postępowania karnego danego państwa, jeżeli zaistnieją nowe lub nowo ujawnione fakty lub jeśli w poprzednim postępowaniu dopuszczono się rażącego uchybienia, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Najwięcej komplikacji wiąże się zatem z kwestią wyznaczenia tożsamości czynu, czyli określeniem, czym jest „*idem*”.

II. ISTOTA I CHARAKTER TOŻSAMOŚCI CZYNU W UJĘCIU ZASADY *NE BIS IN IDEM*

Rozpocząć trzeba od wskazania, czy esencją czynu jest *idem crimen*, czyli to samo przestępstwo, czy też może *idem factum*, czyli to samo zdarzenie faktyczne. Drugie pytanie sprowadza się natomiast do tego, w jaki sposób wyznaczyć tożsamość czynu, ponieważ do pomyślenia są trzy metody: ontologiczna, normatywna i mieszana. W rozważaniach nad tożsamością czynu powinno się więc rozgraniczyć dwa pojęcia: „istotę” tożsamości czynu i kryterium jego wyznaczania. W pierwszym przypadku chodzi o aprioryczne wskazanie, czy decydujące znaczenie dla ustalenia „*idem*” ma tożsamość kwalifikacji prawnych, czy też identyczność zdarzeń faktycznych. Na tym etapie należy dokonać wyboru pomiędzy *idem crimen* a *idem factum*. Druga kategoria

13 Dz.U. z 2015 r. poz. 601.

14 Postanowienie z dnia 10.09.2024 r. (IV KK 145/24), LEX nr 3768158.

dotyczy natomiast samego sposobu wyznaczenia tożsamości czynu i odpowiedzi na pytanie, czy zastosowanie powinny znaleźć kryteria normatywne, czy ontologiczne. Warto przy tym zauważyć, że ma to znaczenie jedynie w wypadku „*idem*” rozumianego jako to samo zdarzenie faktyczne (*idem factum*), gdyż przy przyjęciu *idem crimen* jedynym możliwym kryterium jest kryterium normatywne.

W przypadku zasady *ne bis in idem* pierwszorzędne znaczenie będzie miała kwestia wskazania granic i tożsamości czynu, a następnie możliwość uznania tego samego zachowania za jeden lub kilka czynów karalnych i wiążące się z tym konsekwencje. Innymi słowy, chodzi o wzajemny wpływ regulacji zbiegu przepisów w danym systemie prawnym na proceduralne rozwiązanie dotyczące zasady *ne bis in idem*. Problem ten kilkakrotnie trafił na wokandę ETPCz, jednakże cztery spośród wszystkich wyroków dotyczących poruszanej tematyki zasługują na szczególną uwagę. W kolejności chronologicznej – były to wyroki: z dnia 23.10.1995 r. w sprawie *Gradinger przeciwko Austrii*¹⁵, z dnia 29.05.2001 r. w sprawie *Oliveira przeciwko Szwajcarii*¹⁶, z dnia 6.06.2002 r. w sprawie *Fischer przeciwko Austrii*¹⁷ oraz z dnia 10.02.2009 r. (wyrok Wielkiej Izby) w sprawie *Zolotukhin przeciwko Rosji*¹⁸.

Analizując podane judykaty, można prześledzić ewolucję poglądów Trybunału. W dużym skrócie rzecz ujmując – ETPC przyjmował trzy koncepcje. W pierwszym z wyroków (*Gradinger przeciwko Austrii*) ETPC jednoznacznie odrzucił możliwość ukarania zarówno za przestępstwo, jak i za wykroczenie. Uznał bowiem, że byłoby niezgodne z celem ustanowienia zakazu ponownego sądzenia, gdyby państwo mogło uchylić się od zobowiązań wynikających z art. 4 ust. 1 Protokołu 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w ten sposób, że ścigałoby osobę, w stosunku do której zapadło już prawomocne orzeczenie za inne przestępstwo nabudowane na jednym i tym samym zachowaniu. Przyjęto, że podstawą odpowiedzialności jest czyn rozumiany ontologicznie, jako zdarzenie historyczne zaistniałe w określonym miejscu i czasie. Nie jest natomiast istotna prawnokarna ocena tego zachowania, a zatem o tożsamości czynu nie decyduje tożsamość kwalifikacji prawnych. Jeśli zatem orzeczenia zapadłe w wyniku dwóch postępowań oparte są na tym samym zachowaniu, stwierdzić należy, iż doszło do naruszenia zasady *ne bis in idem* wyrażonej w art. 4 ust. 1 przywołanego już niejednokrotnie Protokołu 7.

W późniejszym orzeczeniu ETPC nie podtrzymał jednak tego stanowiska. W sprawie *Oliveira przeciwko Szwajcarii* uznał, że jeżeli ustawa wprowadza konstrukcję idealnego zbiegu czynów, to tym samym otwarta pozostaje możliwość prowadzenia dwóch odrębnych postępowań o dwa czyny karalne pozostające w zbiegu, mimo iż

¹⁵ § 36, Seria A nr 328-C.

¹⁶ Rep. 1998-V; fasc. 83.

¹⁷ Nr 27569/02, ECHR 2003-VI.

¹⁸ Skarga nr 14939/03.

bazują one na jednym i tym samym zachowaniu (zdarzeniu faktycznym). Dodatkowo z orzeczenia *Oliveira* wynika, że zakaz *ne bis in idem* powinien być rozumiany materialnie i nie będzie naruszony w sytuacji, gdy z dwóch orzeczonych kar wykonana zostanie tylko kara surowsza.

W trzecim w kolejności judykacie (*Franz Fischer przeciwko Austrii*) ETPC wyraził przekonanie, że w sytuacji jednoczynowego zbiegu przestępstwa z wykroczeniem należy zbadać związek między znamionami obu czynów karalnych. Jeśli to samo zdarzenie faktyczne (*idem factum*) ocenić przez pryzmat znamion jednego i drugiego czynu zabronionego, wskutek czego okaże się, że „wydobyte” w ten sposób istotne elementy zachowania pokrywają się, spełniony zostanie warunek tożsamości karalnego zachowania. W związku z tym, po uprawomocnieniu się chronologicznie pierwszego orzeczenia, zaktualizuje się zakaz *ne bis in idem*. ETPCz przyjął koncepcję, wedle której „istota” tożsamości czynu opiera się na tożsamości zdarzenia faktycznego, jednak o granicach czynu rozumianego jako podstawa prawnokarnego wartościowania decydują wskazane w ustawie znamiona typu czynu zabronionego.

W sprawie *Zolotukhin przeciwko Rosji* miała okazję wypowiedzieć się Wielka Izba ETPC. Co do kwestii tożsamości czynu, w wyroku tym podtrzymano stanowisko przyjęte w sprawie *Fischer*. Uznano, że aby stwierdzić tożsamość czynu, trzeba dokonać interpretacji stanu faktycznego przez pryzmat odpowiedniej regulacji prawnej, a więc przez opis znamion typu czynu zabronionego zawarty w przepisie ustawy karnej. Jeżeli po analizie okaże się, że istotne elementy czynu pokrywają się, będzie zachodziła tożsamość czynu. Zgodnie z tym poglądem przy analizie zakazu *ne bis in idem* należy brać pod uwagę nie tyle prawną charakterystykę samego postępowania, w którym zapadło orzeczenie, ale przede wszystkim elementy czynu wskazane w przepisie. Jeżeli więc okaże się, że między dwoma ocenianymi zachowaniami zachodzi istotowa tożsamość (zdarzenie opiera się na identycznych faktach lub na faktach, które są zasadniczo te same, czyli stan faktyczny występujący w obu postępowaniach jest identyczny lub zasadniczo ten sam, przy czym ten stan faktyczny to zbiór okoliczności faktycznych dotyczących tego samego oskarżonego, które są ze sobą nierozzerwalnie powiązane w czasie i przestrzeni i których istnienie należy wykazać, aby doprowadzić do skazania lub wszczęcia postępowania *sensu largo*¹⁹), należy przyjąć, iż po uprawomocnieniu się pierwszego orzeczenia, w odniesieniu do wartościowanego czynu ponowne osądzenie stanie się niemożliwe wskutek zaktualizowania się negatywnej przesłanki procesowej w postaci zakazu *ne bis in idem*. Swoją drogą w zasadzie analogicznie kwestia ta przedstawia się w dorobku polskiej judykatury. Zakaz sformułowany w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. (w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.), mający postać *rei iudicatae*, ma miejsce wówczas, gdy uprzednio prawomocnie zakończone zostało postępowanie co do tego samego czynu tej samej osoby, nowe zaś postępowanie pokrywa się z przedmiotem postępowania

19 Wyrok 14939/03 *Zolotukhin v. Rosja*, § 78–84 oraz wyrok ETPC z 4.03.2014 r.; 18640/10 *Grande Stevens v. Włochy*, HUDOC, § 219–221.

w sprawie już zakończonej, a także gdy jego przedmiot jest częścią przedmiotu osądzonego w sprawie już zakończonej²⁰.

Podsumowując – w ujęciu prezentowanym przez ETPC art. 4 Protokołu 7 ustanawia zakaz ponownego sądzenia rozumiany proceduralnie, który nie pozwala nie tylko na ponowne karanie, ale również na ponowne oskarżanie i prowadzenie kolejnego postępowania o ten sam czyn. Zakaz aktualizuje się wraz z uprawomocnieniem się wydanego w sprawie orzeczenia, bez względu na to, czy jego treścią jest skazanie, czy uniewinnienie. Ażeby ustalić, czy pomiędzy dwoma czynami zachodzi tożsamość, należy posłużyć się metodą jurydyczną, polegającą na „wycięciu” pewnego fragmentu z *continuum*, jakim jest zachowanie się człowieka, za pomocą znamion typu czynu zabronionego opisanych w ustawie. Jeżeli fragment ten okaże się chociażby częściowo zbieżny z innym fragmentem wyciętym za pomocą innego zestawu znamion zawartych w innym przepisie, zajdzie tożsamość czynu.

Na marginesie zauważyć należy, że z powyższym stanowiskiem zbieżne są tezy wyroku TK z dnia 18.11.2010 r., P 29/09, zgodnie z którym: „na podstawie art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. Należy podkreślić, że wykładnia celowościowa treści tego postanowienia wskazuje, iż chodzi tu o zachowania, które w systemie prawa krajowego nie muszą być zdefiniowane jako przestępstwo. Natomiast pojęcie «postępowanie karne» należy definiować jako postępowanie w «sprawie karnej» w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) postępowaniami karnymi są postępowania, które – obok przestępstw – dotyczą również wykroczeń, niektórych deliktów prawa podatkowego, a także niektórych deliktów prawa administracyjnego”.

Linia orzecznicza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie rozumienia zasady *ne bis in idem* od momentu ogłoszenia wyroku w sprawie *Zołotuchin przeciwko Rosji* jest jednolita i nie pozostawia wątpliwości – jeżeli postępowanie prowadzone przeciwko tej samej osobie o ten sam czyn (a tym bardziej orzeczenie w tym przedmiocie) ma charakter postępowania karnego, na podstawie art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji aktualizuje się zakaz dalszego prowadzenia postępowania i osądzenia za czyn, wobec którego istnieje już prawomocne rozstrzygnięcie zapadłe w postępowaniu, mającym charakter karny. Potwierdzają to między innymi takie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jak:

20 Zob. wyrok SN z dnia 4.02.2002 r. (II KKN 221/01), LEX nr 53030; wyrok SN z dnia 18.02.2005 r. (V KK 458/04), LEX nr 159367; postanowienie SN z dnia 16.06.2005 r. (WZ 56/05), LEX nr 217525; wyrok SN z dnia 7.01.2010 r. (IV KK 200/09), LEX nr 553722; a także postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 1.10.1998 r. (II AKz 92/98), LEX nr 36546; wyrok SA w Katowicach z dnia 12.11.2009 r. (II AKa 277/09), LEX nr 553839 czy postanowienie SA w Krakowie z dnia 3.03.2010 r. (II AKz 62/10), LEX nr 589896.

1. wyrok z dnia 16.06.2009 r. w sprawie *Ruotsalainen przeciwko Finlandii*, w którym Trybunał stwierdził, że wcześniejsze ukaranie skarżącego kumulatywną grzywną w postępowaniu karnym (według fińskiego prawa), a następnie zainicjowanie w tej samej sprawie na podstawie tego samego czynu kolejnego postępowania, które, chociaż nominalnie miało charakter administracyjny, po przeprowadzeniu testu okazało się również mieć charakter karny, stanowi naruszenie zasady *ne bis in idem*;
2. wyrok z dnia 14.01.2010 r. w sprawie *Tsonyo Tsonov przeciwko Bułgarii*, w którym Trybunał orzekł, że wcześniejsze ukaranie skarżącego grzywną, która w prawodawstwie krajowym ma charakter administracyjny (jednakże po przeprowadzeniu testu okazała się mieć charakter karny), a następnie zainicjowanie o ten sam czyn przeciwko tej samej osobie postępowania karnego, stanowi naruszenie zasady *ne bis in idem*;
3. wyrok z dnia 4.03.2014 r. w sprawie *Grande Stevens i inni przeciwko Włochom*, w którym Trybunał stwierdził, że prowadzenie postępowania karnego przeciwko skarżącym, którzy za ten sam czyn zostali już pociągnięci do odpowiedzialności nominalnie administracyjnej, która po przeprowadzeniu testu okazała się mieć charakter karny, jest naruszeniem zasady *ne bis in idem*;
4. wyrok z dnia 27.11.2014 r. w sprawie *Lucky Dev przeciwko Szwecji*, w którym Trybunał orzekł, że prowadzenie postępowania karnego przed sądem w sprawie przestępstw podatkowych, za które skarżąca na podstawie wcześniejszej, ostatecznej decyzji właściwego organu podatkowego musiała nie tylko wyrównać uszczuploną daninę, ale również zapłacić dodatkowy podatek oraz uiścić dopłaty, stanowi naruszenie zasady *ne bis in idem*;
5. wyrok z dnia 10.02.2015 r. w sprawie *Kiiveri i Österlund przeciwko Finlandii*, w którym Trybunał stwierdził, że po uprzednim ukaraniu za nieprawidłowości podatkowe poprzez wymierzenie dodatkowych podatków i dopłat (co nosiło znamiona sprawy karnej) dodatkowe skazanie skarżących w postępowaniu karnym za tę samą sprawę w dwóch oddzielnych postępowaniach stanowi naruszenie zasady *ne bis in idem*;
6. wyrok Wielkiej Izby z dnia 8.07.2019 r. w sprawie *Michalache przeciwko Rumunii*, w którym Trybunał orzekł, że po działaniu rumuńskiej prokuratury, która umorzyła wszczęte przeciwko skarżącemu postępowanie karne za odmowę udostępnienia próbki materiału biologicznego w celu określenia poziomu zawartości alkoholu we krwi, gdyż uznała, że popełnione czyny nie były na tyle poważne, by stanowić przestępstwo, i jednocześnie nałożyła na niego grzywnę administracyjną (która po przeprowadzeniu testu została uznana za co najmniej zbliżoną do sankcji karnej), którą skarżący zapłacił, prowadzenie postępowania karnego w tej samej sprawie po nagłej

zmianie decyzji prokuratury na podstawie tego samego stanu faktycznego jest naruszeniem zasady *ne bis in idem*.

Bardzo podobne stanowisko zajęł też TSUE w kontekście art. 54 Konwencji Wykonawczej do układu Schengen. Pojęcie „tego samego czynu” zostało zdefiniowane w wyroku w sprawie *Van Esbroeck*²¹. Odwołano się w nim przede wszystkim do ściśle językowego rozumienia wskazanej Konwencji. Decydującym kryterium dla celów jego zastosowania stała się tożsamość zdarzenia jako całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane zachowania. Całości tej nie można dzielić na sztucznie wyodrębnione epizody. Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że nie można nie dostrzegać również psychicznej więzi sprawcy z jego własnymi czynami. Jedność czasu, miejsca oraz zamysłu – są to trzy elementy, do których należy odwołać się w celu zbadania równości, jakiej domaga się zasada *ne bis in idem*, przy czym nie wymaga ona ich zbieżności. Przykładowo miejsce może się zmienić, jednakże bez zaburzenia wzmiankowanej więzi. Wątek przestępstwa może także zostać przedłużony i podzielony na pojedyncze epizody, zachowując, dla celów kary, swoją jedność. W pewnych okolicznościach nawet zmiana zamiaru sprawcy nie wpływa na tożsamość czynu. Nie ma natomiast żadnego znaczenia kwalifikacja prawna tych zachowań lub chronionego interesu prawnego. Takie podejście służy kluczowej gwarancji, że po skazaniu i odbyciu kary, ewentualnie po prawomocnym uniewinnieniu w państwie członkowskim, każdy obywatel Unii Europejskiej będzie mógł przemieszczać się w ramach obszaru, nie obawiając się ścigania w innym państwie.

Zasadne jest dodatkowo wskazanie, że z punktu widzenia treści art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. (związkowo z art. 113 § 1 k.k.s.) stwierdzenie braku aktualizacji negatywnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej (*ne bis in idem*) wymaga wykazania, że postępowanie karne, w ramach którego rozważana jest ta kwestia, nie dotyczy czynu, w stosunku do którego postępowanie karne zostało już prawomocnie zakończone. Przy czym jest zupełnie oczywiste, że użyte w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. sformułowanie „co do tego samego czynu” odnosi się do faktycznej podstawy odpowiedzialności karnej (określanej czasami w piśmiennictwie jako czyn w rozumieniu ontologicznym, zdarzenie faktyczne stanowiące podstawę prawnej oceny), nie zaś do kwalifikacji prawnej takiego czynu.

III. ZWIĄZEK PROCESOWEJ KONSEKWENCJI IDEALNEGO ZBIEGU CZYNÓW ZABRONIONYCH Z ZASADĄ *NE BIS IN IDEM*

Zbieg idealny może funkcjonować w różnych odmianach. W każdej z nich dopuszcza się mnożenie czynów karalnych poprzez mnożenie prawnokarnych ocen tego samego czynu. Uzasadnieniem dla takiego stanu rzeczy są potrzeby uszczelnienia

21 Wyrok z 9.03.2006 r. w sprawie C-436/04, postępowanie karne przeciwko Leopold Henri Van Esbroeck, ECLI:EU:C:2006:165.

odpowiedzialności sprawcy²², uwzględnienia interesów gospodarki finansowej państwa²³ czy nawet odwołanie do tradycji prawa karnego skarbowego, w której zbieg idealny jest obecny od bez mała stu lat²⁴. Każde z nich z osobna oraz wszystkie razem nie przekonują. W obecnych realiach realizacja celów penalnych oraz – właściwego dla prawa karnego skarbowego – prymatu kompensacji nad represją (art. 114 § 1 k.k.s.), z powodzeniem może być uskuteczniiona albo przez stosowanie tylko jednej z konkurujących ze sobą ustaw, albo przez sięgnięcie do wolterowskiej konstrukcji kumulatywnego zbiegu przepisów. Unika się wtedy zarysowanych problemów, szczególnie silnych, gdy niejednoczesne orzekanie w sprawach o czyny wchodzące w skład zbiegu idealnego pojawia się w sytuacji, w której chronologicznie pierwszy wyrok był wyrokiem uniewinniającym sprawcę od popełnienia któregoś z tak „zbiegających się” czynów. Zresztą nawet gdyby tym pierwszym wyrokiem był wyrok skazujący, uznanie, że sprawca może za ten sam czyn odpowiadać ponownie, a zatem po raz wtóry przechodzić przez postępowanie karne ze wszystkimi tego dolegliwościami i ponownie ponieść dolegliwość karną, zredukowaną na zasadzie art. 8 § 2 k.k.s., ale przecież bynajmniej nie całościowo, jest trudne do akceptacji. Dobitnym tego przejawem jest przy tym nie tylko treść art. 8 § 2 i 3 k.k.s., w której jasno wyrażano zasadę dalece niepełnej redukcji zastosowanych wobec sprawcy środków reakcji karnej, ale nade wszystko to, że redukcja ta *verba legis* obejmuje karę. To z kolei oznacza, że nie będzie nią objęta kwota tytułem grzywny uiszczana przez sprawcę w ramach dobrowolnego poddania się odpowiedzialności. Nie jest to bowiem kara grzywny (ani jakakolwiek inna kara), a wręcz wyraźnie należy wskazać, że całkowicie niedopuszczalne jest zrównanie ze sobą „kary grzywny” i „kwoty uiszczonej tytułem grzywny”. Ta ostatnia jest bowiem składnikiem wspomnianego już dobrowolnego poddania się odpowiedzialności, czyli środka karnego (art. 22 § 2 pkt 1 k.k.s.). Doprawdy trudno natomiast wyobrazić sobie sytuację, w której kara byłaby elementem składowym środka karnego. Językowo „kwota tytułem grzywny” oznacza zatem nic innego, jak odwołanie się przy miarkowaniu jej wysokości do okoliczności mających wpływ na wymiar kary grzywny. Jest to więc kwota pieniężna ustalana wedle reguł właściwych dla wymiaru kary grzywny. Tylko tyle. Co więcej, w razie idealnego zbiegu przestępstwa pospolitego z przestępstwem skarbowym, gdy w wypadku ich obu (a właściwie ontologicznie jednego czynu, którego dopuścił się sprawca) doszło do uzyskania korzyści majątkowej z jego popełnienia, literalnie powinno się orzec jej przepadek dwukrotnie – raz na podstawie art. 45 § 1 k.k., drugi raz na podstawie art. 33 § 1 k.k.s., zaś uregulowanie z art. 8 k.k.s.

22 T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 98.

23 S. Kowalski, *Kilka uwag o szkodliwości...*, s. 220.

24 Zob. np. art. 7 dekretu Prezydenta RP z dnia 3.11.1936 r. Prawo karne skarbowe (Dz.U. z 1936 r. nr 84 poz. 581 ze zm.), art. 7 ustawy karnej skarbowej z dnia 13.04.1960 r. (Dz.U. nr 21 poz. 123 ze zm.) oraz art. 6 ustawy karnej skarbowej z dnia 26.10.1971 r. (Dz.U. nr 28 poz. 260 ze zm.).

jakiegokolwiek redukcji w tym wypadku nie przewiduje²⁵. Wszystko to stoi w oczywistej opozycji do jakże oczywistej koncepcji S. Waltosia, że jeden czyn to jedno postępowanie, jedno ukaranie i również jedno wykonanie kary²⁶. Przywołana zaś wyżej tradycja ustawodawcza w prostej linii zaprzecza konieczności dostosowywania prawa do potrzeb współczesności. Z drugiej strony można by było wskazać, że w systemie pozornie brak przeciwwskazań natury konstytucyjnej dla takiego rozwiązania. Dzieje się tak, ponieważ przepisy art. 8 k.k.s. i 10 k.w. regulują kwestie materialnoprawne, nie przesądzając sposobu ukształtowania regulacji procesowej. W istocie więc to właśnie przywołane na wstępie przepisy art. 181 § 1 i 2 k.k.s., a nie art. 8 § 1 k.k.s., stanowią konstytucyjnie i konwencyjnie niedopuszczalny wyjątek od zasady *ne bis in idem*. Innymi słowy sama możliwość wielokrotnego prawnokarnego wartościowania nie powinna budzić większych wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą. Jednakże z uwagi na jego procesowe ograniczenie w postaci zasady *ne bis in idem*, praktyczna aplikacja takiego wielokrotnego wartościowania prawnego zachowania sprawcy będzie dość ograniczona. Pozostając w zgodzie z art. 2 Konstytucji – zawsze dopuszczalne będzie tylko jedno postępowanie. Sam tylko wybór do wykonania jednej z wymierzonych kar, jak to ma miejsce w obecnie obowiązującym uregulowaniu art. 8 § 2 k.k.s., nie spełnia przyjętego standardu. Przeciż zasada *ne bis in idem* nie się za sobą skutki dwojakiego rodzaju: procesowe i materialne. Te pierwsze wyrażają się w wyłączeniu możliwości ponownego oskarżenia osoby o to samo przestępstwo, wszczęcia i prowadzenia postępowania przeciwko niej; drugie zaś zakazują ponownego karania za ten sam czyn. Obie te reguły statuują rdzeń zasady *ne bis in idem*²⁷, stanowiąc z jednej strony wyraz pewności prawa i dążenia do wzmocnienia zaufania do wymiaru sprawiedliwości, z drugiej zaś strony ograniczając *ius puniendi* państwa. Poza tym ewentualne niejednoczesne sądzenie czynów wchodzących w skład zbiegu idealnego, a tym samym zlekceważenie gwarancji wynikających z zasady *ne bis in idem*, oznaczałoby, że w przypadku wszczęcia nowego postępowania oskarżony dysponowałby ograniczoną możliwością obrony, być może sprowadzoną niemalże do zera. Z kolei pozycja oskarżyciela w kolejnym postępowaniu byłaby znacznie lepsza. Z uwagi na znajomość wszystkich argumentów podniesionych przez oskarżonego bądź jego obrońcę w pierwszym procesie oraz słabe punkty oskarżenia, oskarżyciel publiczny miałby możliwość przeanalizowania linii obrony w celu przygotowania się do drugiego postępowania. Zaakceptowanie takiego układu procesowego prowadziłoby nieuchronnie do naruszenia zasady równości broni, będącej jednym z elementów metazasady rzetelnego procesu. Wymaga ona, aby każda ze stron miała daną rozsądną

25 W judykaturze zwrócono uwagę na całkowitą nietrafność takiego rozwiązania normatywnego – zob. wyrok SA w Katowicach z dnia 23.03.2018 r. (II AKa 387/17), „Biul. SA Katowice” 2018/3, poz. 10.

26 Konsekwencje prawne zbiegu znamion przestępstwa i wykroczenia w czynie społecznie niebezpiecznym, PiP 1970/11, s. 701.

27 A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim, Białystok 2011, s. 23.

możliwość przedstawienia swojej sprawy na zasadach, które nie stawiają jej w bardziej niekorzystnej sytuacji niż jej przeciwnika procesowego. Nietrudno też zauważyć, że naruszenie zasady rzetelnego procesu następowałoby także dlatego, że bezustanna możliwość prowadzenia kolejnego postępowania uniemożliwiałaby zakończenie postępowania w rozsądnym terminie.

Z powyższego wynika, że można zasadnie twierdzić, iż art. 181 § 1 i 2 k.k.s., w zakresie, w jakim pozwala na prowadzenie dwóch odrębnych postępowań o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe i o przestępstwo lub wykroczenie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 1 Protokołu 7 do EKPC i art. 14 ust. 7 MPPOiP. Nie ma przy tym jakichkolwiek przeszkód procesowych do samodzielnego stwierdzenia tej okoliczności przez sąd orzekający w ramach tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjnej. Pod żadnym przecież pozorem nie zastępuje ona kontroli konstytucyjności dokonywanej przez TK, skoro jej zakres ogranicza się wyłącznie do danej sprawy. Poza tym kontrola konstytucyjności sprawowana przez TK wymaga stosownej inspiracji, pochodzącej np. od sądu rozpoznającego daną sprawę. Źródłem tej inspiracji (wniosku) jest jednak sytuacja, w której sąd ma wątpliwość (nie wie) odnoszącą się do zgodności z ustawą zasadniczą określonej regulacji normatywnej. Jeśli zaś wątpliwości tej nie ma, to żadnego wniosku do TK nie złoży. Przecież pyta ten, kto nie wie. Ten, kto wie, sam udziela odpowiedzi.

W zarysowanym bezpośrednio wyżej kontekście musi jednak pojawić się jeszcze jedno pytanie, dotyczące tego, czy w opozycji do całości poczynionych rozważań nie stoi wyrok TK z dnia 1.12.2016 r., K 45/13²⁸. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził przecież, że art. 10 § 1 k.w., który na płaszczyźnie prawa wykroczeń kształtuje konstrukcję idealnego zbiegu czynów zabronionych, jest zgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP. Niepodobna przy tym uchylać się od odpowiedzi na tak postawione pytanie wskazaniem, że judykat TK nie dotyczy idealnego zbiegu czynów zabronionych na gruncie Kodeksu karnego skarbowego. Przecież instytucja ta jest zbudowana wedle tych samych zasad i w Kodeksie wykroczeń, i w Kodeksie karnym skarbowym. Należy natomiast dostrzec, że u podstaw uznania przepisu art. 10 § 1 k.w. za zgodny z przywołanymi wzorcami normatywnymi bynajmniej nie leży kwestionowanie braku możliwości pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o charakterze sankcyjnym. Wręcz przeciwnie, Trybunał wskazał, że procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają

28 OTK-A 2016/99.

charakter sankcji. Po drugie, jeżeli dwa środki lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze sankcji winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Dostrzegł zaś sąd konstytucyjny inną okoliczność, wskazując, że w pewnych sytuacjach ponowne skazanie czy prowadzenie postępowania karnego za określone zachowania nie prowadzi do naruszenia zasady *ne bis in idem*. Chodzi w tym wypadku o sytuację, gdy chronologicznie drugie postępowanie nie jest związane z identycznymi faktami albo istotnie takimi samymi, a zatem gdy część ustawowych znamion jednego z czynów kształtujących zbieg idealny nie wchodzi w sferę ustawowych znamion drugiego z nich, zaś chronologicznie drugie postępowanie dotyczy właśnie tylko tych znamion wyodrębnionych. Tymczasem specyfika postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, a zwłaszcza takiego ukształtowania zbiegu idealnego, w którym jednym z jego „składników” będzie właśnie przestępstwo (wykroczenie) skarbowe, dobitnie pokazuje, że opisana przez TK sytuacja jest czysto teoretyczna, a w praktyce nie ma na nią miejsca. Tym samym przywołany wyrok TK z 1.12.2016 r. niczego nie zmienia w konstatacji o niezgodności regulacji z art. 8 § 1 k.k.s. z prawnomiędzynarodowymi standardami kształtującymi zasadę *ne bis in idem*, rzecz jasna pod opisanym już warunkiem tożsamości czynu w nadanym mu wyżej znaczeniu.

W postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe niejednoczesne orzekanie w sprawach o czyny wchodzące w skład zbiegu idealnego jest sytuacją niestandardową. Zupełnie odwrotnie rzecz się ma, gdy zbieg idealny ujawnia się na styku przestępstwa z wykroczeniem. Jako że jednak konstrukcyjnie, w zakresie istoty i charakteru, uregulowania z art. 8 § 1 k.k.s. i z art. 10 § 1 k.w. nie różnią się, poczynione rozważania muszą być choć w minimalnym zakresie zestawione z idealnym zbiegiem przestępstwa i wykroczenia. W tym zaś wypadku blokada chronologicznie drugiego postępowania, wynikająca z prawomocnego zakończenia pierwszego z nich (zwłaszcza gdy zauważyć, że są one inicjowane zupełnie różnymi rodzajami skargi zasadniczej), może być poczytywana jako antypragmatyczna i jako taka niepożądana. Zdając sobie z tego sprawę i jednocześnie dostrzegając pewną możliwość wybrnięcia z tego impasu, zakorzenioną w przywołanych tezach wyroku TK z dnia 1.12.2016 r., K 45/13, warto chyba pójść jeszcze dalej i otwartym tekstem wskazać na brak powodów i potrzeb do dalszego utrzymywania w systemie prawa idealnego zbiegu czynów zabronionych jako takiego. Wtłoczenie sytuacji w nim opisanej w ramy zbiegu kumulatywnego, który przecież w Kodeksie karnym skarbowym może swym zakresem objąć przestępstwo skarbowe i wykroczenie skarbowe (art. 7 § 1), jawi się przy tym jako całkowicie optymalne i doskonale zakorzenione w praktyce rozwiązanie wszelkich dylematów wynikających z niedoskonałości zbiegu idealnego. Rozwiązanie, które

– wreszcie – pozwoliłoby powrócić do możliwości dokonywania redukcji ocen, a zatem sięgnąć po zasadę specjalności.

adw. dr Tomasz Razowski

Adwokat, współnik jednej z wrocławskich kancelarii prawnych, uprzednio sędzia. Specjalizuje się w postępowaniu karnym, prawie karnym skarbowym oraz odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Autor i współautor czterech monografii oraz około 100 publikacji z zakresu prawa karnego, postępowania karnego, prawa wykroczeń, prawa karnego skarbowego oraz odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Wykładowca ORA we Wrocławiu, Opolu i Wałbrzychu oraz studium podyplomowego prawa karnego gospodarczego i skarbowego na UJ. Były wykładowca studium podyplomowego prawa karnego skarbowego na UW i studium podyplomowego procesu karnego na UW. Wielokrotnie prelegent na szkoleniach organizowanych dla sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych. Ponad dziesięciokrotnie członek komisji egzaminacyjnych na egzaminie adwokackim. Kierownik szkolenia aplikantów adwokackich w ORA we Wrocławiu.

Advocate, partner at a law firm based in Wrocław, a former judge. He specializes in criminal proceedings, fiscal penal law, and corporate liability for prohibited acts which carry a penalty. Author and co-author of four monographs and around a hundred publications on criminal law, criminal procedure, law of petty offences, fiscal penal law, and corporate liability for punishable prohibited acts. Lecturer at the regional bar councils in Wrocław, Opole, and Wałbrzych, and at post-diploma studies in economic and fiscal penal law at the Jagiellonian University. Former lecturer at postgraduate studies in fiscal penal law at the University of Wrocław and at post-diploma studies in criminal procedure at the University of Warsaw. Frequent speaker at training events organized for judges, prosecutors, advocates, and attorneys-at-law. Member of examination committees for the bar exam more than ten times. Head of training for trainee advocates at the Wrocław Bar Council.

ABSTRACT

Keywords: *ne bis in idem, proceedings in cases of tax offences and tax petty offences, ruling on the object of the trial*

Non-simultaneous ruling in cases involving acts that constitute an ideal concurrence of prohibited acts, illustrated with proceedings in cases of tax offences and tax petty offences

The article analyses whether indeed it is admissible to conduct separate proceedings in cases concerning acts that constitute an ideal coincidence of prohibited acts, as mentioned in Article 8(1) of the Fiscal Penal Code. In so doing, the analysis refers mainly to the understanding of the *ne bis in idem* principle in the case law of European courts.

Bibliografia

1. **Bojarski Tadeusz**, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012
2. **Cieślak Marian**, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984
3. **Daniluk Paweł**, *Idealny zbieg wykroczenia z przestępstwem a prawnomiędzynarodowa zasada ne bis in idem (w:) Hominum causa omne ius constitutum sit. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Hofmańskiego*, Warszawa 2024
4. **Gostyński Zbigniew, Zabłocki Stanisław** (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. R. A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2004, t. 1
5. **Hofmański Piotr, Sadzik Elżbieta, Zgryzek Kazimierz**, *Kodeks postępowania karnego*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–296*, red. P. Hofmański, Warszawa 2004
6. **Kardas Piotr**, „Idealny zbieg przestępstw” jako problem teoretyczny, dogmatyczny i kryminalnopolityczny, *CzPKiNP* 2014/3
7. **Kardas Piotr**, *Konstrukcja idealnego zbiegu a zakres zastosowania zasady rei iudicatae*, „Palestra” 2011/11–12
8. **Kowalski Sebastian**, *Kilka uwag o szkodliwości konstrukcji idealnego zbiegu przestępstwa skarbowego i przestępstwa – z perspektywy karnoprocesowej*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022/4
9. **Sakowicz Andrzej**, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011
10. **Waltoś Stanisław**, *Konsekwencje prawne zbiegu znamion przestępstwa i wykroczenia w czynie społecznie niebezpiecznym*, *PiP* 1970/11
11. **Zagrodnik Jarosław** (w:) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Zagrodnik, SIP LEX

Pojęcia kluczowe: dozór elektroniczny, zakład karny, prawo karne wykonawcze, kara pozbawienia wolności, system penitencjarny

Sylwia Ryszkowska-Wasak

Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego a ochrona bezpieczeństwa publicznego

ABSTRAKT

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zagadnienie coraz powszechniej stosowanej w polskim prawie karnym wykonawczym instytucji dozoru elektronicznego. W przeliczeniu na liczbę mieszkańców Polska należy do krajów europejskich o wysokim wskaźniku skazanych odbywających karę w systemie dozoru elektronicznego. Jak wynika z ostatnich badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, wykonywanie kary w systemie dozoru elektronicznego przynosi niewspółmierne korzyści systemowi penitencjarnemu. Ma to bezpośredni związek z redukcją zjawiska przeludnienia w polskich zakładach karnych. System jest korzystny jednocześnie dla skazanych, którzy odbywając karę w warunkach wolnościowych, mają możliwość utrzymywania więzi z rodziną i bliskimi. W artykule omówiono genezę instytucji, obowiązujące normy prawne, dane statystyczne oraz kierunek aktualnie procedowanych zmian legislacyjnych. Autor publikacji podejmuje próbę dokonania oceny wpływu omawianego systemu na obecny stan bezpieczeństwa w kraju. Dokonuje jednocześnie analizy ryzyka występowania przestępczości wśród osób skazanych odbywających karę w warunkach wolnościowych poza jednostką penitencjarną.

I. ZNACZENIE POJĘCIA SYSTEMU DOZORU ELEKTRONICZNEGO W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

W świetle obowiązujących norm prawa karnego wykonawczego dozór elektroniczny stanowi jedną z form wykonywania kary pozbawienia wolności. Omawiana instytucja umożliwia kontrolę zachowania skazanego pozostającego poza zakładem karnym¹. Obowiązujący system pozwala na monitorowanie zachowania skazanego

1 Art. 43b ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 911), dalej: k.k.w.

w warunkach wolnościowych, zapewniając jednocześnie realizację celów kary poprzez nadzór i ograniczenie swobody poruszania się. Funkcja systemu dozoru elektronicznego pozwala na połączenie narzędzi resocjalizacyjnych z mechanizmami nadzoru penitencjarnego, co umożliwia skuteczne wykonywanie kary przy jednoczesnym zmniejszeniu konieczności fizycznego osadzenia skazanego w jednostce penitencjarnej.

Obecnie prowadzone są prace nad istotnymi zmianami legislacyjnymi ustawy – Kodeks karny wykonawczy, w zakresie rozszerzenia systemu wykonywania kary w warunkach dozoru elektronicznego. Według wstępnego projektu prognozowana nowelizacja ma wejść w życie w styczniu 2026 r. Powyższe skłania do pochylenia się i przeanalizowania zagadnienia, jakim jest stosowanie dozoru elektronicznego na etapie postępowania wykonawczego przez sądy w Polsce i jego wpływ na sferę bezpieczeństwa państwa oraz występującą w kraju przestępczość.

Dozór elektroniczny umożliwia monitorowanie postępowania skazanego w warunkach wolnościowych, obejmując trzy formy. Karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego wykonuje się jako dozór stacjonarny. Środki karne i zabezpieczające w systemie dozoru elektronicznego wykonuje się jako dozór zbliżeniowy bądź mobilny, również elektroniczną kontrolę miejsca pobytu skazanego orzeczoną w związku z przerwą w wykonywaniu kary pozbawienia wolności wykonuje się jako dozór mobilny². Pierwszą z form jest forma stacjonarna, która polega na pozostawianiu przez skazanego w wyznaczonym miejscu i czasie. Kolejną jest forma mobilna, która pozwala na kontrolę aktualnego miejsca położenia skazanego. Natomiast forma zbliżeniowa w systemie dozoru elektronicznego zapewnia przestrzeganie przez skazanego minimalnej odległości od określonej osoby. Aby lepiej zrozumieć problematykę danego zagadnienia, na wstępie rozważań niezbędne pozostaje zatem ukazanie zasadniczego tła i zdefiniowanie, co kryje się pod pojęciem systemu dozoru elektronicznego.

Przez system dozoru należy pojmować całość metod postępowania i środków technicznych stosowanych w celu jego realizacji. Jest to forma odbywania krótko-terminowej kary pozbawienia wolności poza jednostką penitencjarną w miejscu zamieszkania osoby skazanej³.

Na podstawie art. 43b § 3 k.k.w. ustawodawca dokonał podziału dozoru elektronicznego na trzy rodzaje: stacjonarny, zbliżeniowy oraz mobilny. Każdy z wyżej wskazanych rodzajów został zaprojektowany z myślą o realizacji określonych funkcji i może być stosowany w zależności od odrębnych, aczkolwiek potencjalnie współwystępujących przesłanek. Dozór stacjonarny stanowi formę kontroli wykonywania kary

2 Art. 43c k.k.w.

3 K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, LEX/el. 2020.

ograniczenia wolności, orzeczonej w trybie określonym w art. 34 § 1a k.k.⁴ Polega on na obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu lub w innym wskazanym przez Sąd miejscu, przy wykorzystaniu urządzenia systemu dozoru elektronicznego, jakim jest nadajnik potocznie zwany bransoletką⁵. Prawo do ubiegania się o odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego jest nieograniczonym prawem skazanego i stanowi jedno z uprawnień zagwarantowanych przez normy wykonawcze Kodeksu karnego. Osoba skazana ubiegająca się o wykonywanie kary w systemie dozoru elektronicznego nie jest obciążona obowiązkiem uiszczenia jakiegokolwiek opłaty za złożenie wniosku o wykonywanie kary poza zakładem karnym ani za samo wykonywanie kary w tym systemie. Skazanego nie obowiązują również żadne opłaty z tytułu procedury obejmującej instalację nadajnika.

II. USTAWOWE PRZESŁANKI I ZASADY WYKONYWANIA KARY W SYSTEMIE DOZORU ELEKTRONICZNEGO

Przesłanki udzielenia zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego ustawodawca zawarł wprost w art. 43la ustawy z dnia 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy. Sąd penitencjarny może zezwolić skazanemu na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, jeśli łącznie spełnione są następujące warunki: kara nie przekracza 1 roku i 6 miesięcy (lub do odbycia kary pozostało maksymalnie 6 miesięcy przy karze pozbawienia wolności w wymiarze do 3 lat) i skazany nie jest sprawcą w warunkach recydywy określonych w art. 64–65 k.k. Ponadto brak jest szczególnych przeszkód, które uniemożliwiałyby realizację celów kary w tym systemie. Dodatkowo skazany ma stałe miejsce pobytu, pełnoletni domownik wyraził zgodę na odbywanie kary w miejscu, w którym będą przebywać wspólnie ze skazanym, a nadto istnieją odpowiednie warunki techniczne do odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego⁶.

Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego może być stosowane również wobec skazanego, który nie rozpoczął jeszcze wykonywania orzeczonej kary w instytucji totalnej. Powyższe dotyczy skazanego, który daje gwarancję należytego odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego, który nie jest osobą zdemoralizowaną i wobec którego nie występują przesłanki przemawiające

4 K. Mamak, D. Zając, *Dozór elektroniczny w świetle nowelizacji prawa karnego*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2015/1, ISSN 1689-9601, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/02e581fc-3ed9-4e76-b675-caf78f6cdea3/content>, s. 130 (dostęp: 16.10.2025 r.).

5 K. Mamak, D. Zając, *Dozór elektroniczny w świetle nowelizacji prawa karnego*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2015/1, ISSN 1689-9601, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/02e581fc-3ed9-4e76-b675-caf78f6cdea3/content>, s. 130 (dostęp: 16.10.2025 r.).

6 Art. 43la ustawy z dnia 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 911), dalej: k.k.w., <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/kodeks-karny-wykonawczy-16798687/art-43-la> (dostęp: 16.10.2025 r.).

za koniecznością umieszczenia skazanego w zakładzie karnym. Natomiast wobec skazanego, który odbywa już karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym, sąd może zezwolić na wykonanie pozostałej części orzeczonej kary w systemie dozoru elektronicznego, o ile jego dotychczasowa postawa świadczy o pozytywnej prognozie kryminologicznej.

III. ZASADY ZWIĄZANE Z ODBYWANIEM KARY W SYSTEMIE DOZORU ELEKTRONICZNEGO

Jak wynika z regulacji prawa karnego wykonawczego, kryterium udzielenia zgody na odbycie kary w ramach dozoru elektronicznego przez skazanego jest zaistnienie szczególnych okoliczności uzasadniających zastosowanie tej instytucji. Uwzględniając powyższe, należy uznać, że „szczególne okoliczności”, o których mowa w omawianej normie, obejmują zarówno te okoliczności odnoszące się do osoby skazanego – mające znaczenie dla jego prognozy kryminologicznej, takie jak jego postawa, cechy osobowości, sytuacja życiowa, warunki rodzinne i domowe czy położenie materialne, jak i te, które wiążą się z samym zdarzeniem stanowiącym podstawę skazania⁷.

W celu rozstrzygnięcia, czy zgoda osoby, z którą skazany zamierza przebywać w jednym i tym samym miejscu zamieszkania w okresie odbywania kary, stanowi przesłankę konieczną do udzielenia zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego, należy ukonstytuować, że brak takiej zgody nie stanowi okoliczności uniemożliwiającej zastosowanie dozoru wobec skazanego. Jednakże powyższe obwarowane jest warunkiem – gdy wykonywanie kary w tym systemie nie powoduje nadmiernych utrudnień dla osoby wspólnie zamieszkującej ze skazanym, która odmówiła wyrażenia zgody. Sama ingerencja w prywatność określonej osoby musi mieć jedynie charakter marginalny⁸. Przy czym osobie, która nie wyraziła zgody na wykonywanie przez skazanego kary we wspólnym miejscu zamieszkania, przysługuje zażalenie na postanowienie Sądu zezwalające skazanemu na wykonywanie kary w tymże systemie pomimo braku zgody osoby wspólnie zajmującej pomieszczenie stanowiące miejsce zamieszkania.

Warto podkreślić, że powyższe regulacje stanowiące warunki udzielenia zezwolenia na wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego stosuje się odpowiednio także wobec skazanego, który ma do odbycia dwie lub więcej kar pozbawienia wolności niepodlegających łączeniu, wykonywanych kolejno, jeżeli ich łączny wymiar nie przekracza 1 roku i 6 miesięcy, bądź których suma kar jest niższa niż 3 lata, a do odbycia w zakładzie karnym pozostaje część tej kary w wymiarze

7 A. Łyżwa, *Dozór elektroniczny jako forma wykonywania kary pozbawienia wolności*, „Probacja” 2022/3, s. 103–130, ISSN 1689-6122, e-ISSN 2719-311X, www.probacja.com., s.111 (dostęp: 16.10.2025 r.).

8 Art. 43la § 4 k.k.w.

nie większym niż 6 miesięcy kary. Należy podkreślić, iż aby skorzystać z instytucji, żadna z wymierzonych skazanemu kar nie może zostać orzeczona za czyn popełniony w warunkach recydywy określonej w art. 64 § 2 lub art. 64a k.k.⁹

Wykonywanie kary w systemie dozoru elektronicznego jest możliwe wyłącznie pod warunkiem spełnienia nie tylko wszystkich przesłanek ustawowych, ale i technicznych. Wspomniane wymogi techniczne dotyczą liczby i zasięgu dostępnych nadajników oraz rejestratorów, a także możliwości organizacyjnych związanych z obsługą urządzenia. W sytuacji, gdy warunki techniczne uniemożliwiają jednoczesne objęcie dozorem mobilnym wszystkich skazanych objętych dozorem, priorytet przy jego realizacji mają te dozory mobilne, które zostały ustanowione w charakterze środków zabezpieczających¹⁰.

W przypadku, gdy skazany przebywa z innymi osobami pełnoletnimi, wykonywanie dozoru stacjonarnego wymaga wcześniejszej pisemnej zgody osób wspólnie przebywających ze skazanym. Przedmiotową zgodę składa się do sądu bądź komisji penitencjarnej. Udzielenie zgody wiąże się z umożliwieniem podmiotom dozorującym przeprowadzania wymaganych czynności kontrolnych. Na polecenie sędziego penitencjarnego lub na wniosek komisji penitencjarnej kurator sądowy ma obowiązek ustalić, czy skazany mieszka z innymi pełnoletnimi osobami, a w przypadku ich obecności gromadzi dane personalne tych osób.

Osoby, które wyraziły zgodę na wykonywanie kary przez skazanego w miejscu zamieszkania, są niezwłocznie informowane o warunkach wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego oraz o ewentualnych konsekwencjach wynikających z jej odbywania. Do obowiązków kuratora należy również zebranie ogólnego wywiadu rodzinnego oraz warunków socjalno-bytowych skazanego w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonania kary i niezwłocznego przekazania wszystkich zgromadzonych informacji do sądu lub komisji penitencjarnej. Wskazywane przesłanki zostały wprost określone przez ustawodawcę w art. 43h k.k.w.

Aktualnie obowiązującą regulacją, która dotyczy wprost procedury sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary w systemie dozoru elektronicznego, jest Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10.10.2016 r. – w sprawie sposobu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem dozoru elektronicznego. Wniosek o zezwolenie na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego skazany może wnieść samodzielnie, jak i za pośrednictwem swojego obrońcy. Oprócz wyżej wymienionych podmiotów wniosek może złożyć również prokurator, sądowy kurator zawodowy, jak również dyrektor zakładu karnego. Przykładowo w latach 2011–2020 do instytucji penitencjarnych wpłynęło łącznie 322.515 wniosków skazanych w przedmiocie wykonania kary w systemie dozoru elektronicznego,

9 Art. 43la § 6 k.k.w.

10 Art. 43h § 2 k.k.w.

łącznie 298.250 wniosków. 92% ze złożonej ogólnej liczby wniosków złożyli skazani wraz ze swoimi obrońcami, natomiast jedynie 7% zgłoszeń pochodziło od dyrektorów zakładów karnych¹¹.

Wniosek o udzielenie zgody na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego należy skierować do Sądu Okręgowego, Wydziału Penitencjarnego właściwego dla miejsca, w którym skazany przebywa, bowiem jak określa § 2 Rozporządzenia, nadzór nad wykonywaniem dozoru elektronicznego przez podmiot dozoru sprawuje sędzia penitencjarny sądu okręgowego, w którego okręgu dozór jest wykonywany¹². Wniosek o udzielenie zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego powinien być złożony na piśmie i zawierać uzasadnienie wskazujące okoliczności przewidziane w art. 43la § 1–4 k.k.w. Integralną częścią wniosku jest również pisemna zgoda pełnoletnich osób zamieszkujących wspólnie ze skazanym, dołączana zarówno w przypadku wniosku składanego osobiście przez skazanego, jak i przez jego obrońcę, zawodowego kuratora sądowego lub prokuratora¹³. W sytuacji, w której za zasadnością odbywania dalszej części kary przez skazanego w warunkach wolnościowych przemawia okoliczność podjęcia przez skazanego pracy, do wniosku konieczne jest złożenie odpowiednich dokumentów, tj. promesy zatrudnienia podpisanej przez przyszłego pracodawcę skazanego. Dołączona przez skazanego dokumentacja winna świadczyć o spełnieniu przez wnioskodawcę wszystkich przesłanek koniecznych do ubiegania się o możliwość wykonywania dalszej części kary w formie dozoru elektronicznego.

IV. OBOWIĄZKI SKAZANEGO W ZAKRESIE ODBYWANIA KARY W SYSTEMIE DOZORU ELEKTRONICZNEGO

Podczas odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego na skazanego zostają nałożone ściśle obowiązki, związane z przestrzeganiem procedur wykonywania kary. Przestrzeganie wszystkich procedur przez skazanego jest bezwzględnie obligatoryjne. Jednym z fundamentalnych obowiązków nałożonych na skazanego jest konieczność stawienia się w określonym przez sąd terminie i we wskazany sposób przed podmiotem dozoru. Powyższe ma na celu potwierdzenie gotowości do zamontowania urządzeń monitorujących położenie skazanego. Wskazane zgłoszenie stanowi przejaw woli skazanego, która może zostać wyrażona w dowolnej, dopuszczonej przez prawo

11 G. Skrobotowicz, *Dozór elektroniczny jako forma wykonywania kary pozbawienia wolności*, https://efektywne-prawo.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/Dozor-elektroniczny-jako-forma-wykonywania-kary-pozbawienia-wolnosci_dr-Grzegorz-A.-Skrobotowicz_e.pdf, s. 11 (dostęp: 20.10.2025 r.).

12 § 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 10.10.2016 r. w sprawie sposobu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem dozoru elektronicznego (Dz.U. poz. 1700).

13 A. Gerecka-Żołyńska (w.): P. Górecki, P. Karlik, M. Laskowski, M. Smolak, M. Sygrela, M. Świergosz, P. Wiliński, M. Zamroczyńska, A. Gerecka-Żołyńska, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 43(ld).

formie w dwóch postaciach – ustnej bądź pisemnej. Zaniechanie tego obowiązku będzie wiązało się z tym, że podmiot dozoru powiadomi o braku zgłoszenia się skazanego Sąd, jak i kuratora. W konsekwencji może to skutkować cofnięciem zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego¹⁴. Katalog dalszych obowiązków ciążących na skazanym, związanych z odbywaniem kary w systemie dozoru elektronicznego, ustawodawca uregulował w art. 43n § 1 i 2 k.k.w.

Skazany po objęciu dozorem elektronicznym ma obowiązek nieprzerwanie nosić nadajnik, właściwie dbać o powierzone urządzenie techniczne, chroniąc nadajnik przed uszkodzeniem, utratą lub zniszczeniem, a także zapewnić jego stałe zasilanie. Skazany zobowiązany jest do umożliwienia podmiotowi dozoru kontroli, naprawy lub wymiany powierzonego urządzenia. Dodatkowo na skazanym ciąży obowiązek udzielenia nieprzerwanego dostępu do pomieszczeń, w których skazany przebywa podczas odbywania kary. Skazany zobowiązany jest również do udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu odbywania kary oraz stawiania się na wezwania sądu, kuratora lub innych uprawnionych organów¹⁵. Niewywiązanie się przez skazanego z obowiązków określonych przez ustawodawcę w art. 43n § 1 i 2 k.k.w., poprzez m.in. uchylanie się od zgłoszenia podmiotowi dozoru gotowości do zainstalowania aparatury, a także uchylanie się od jej zainstalowania w terminie 24 godzin od ogłoszenia lub doręczenia postanowienia Sądu, bądź opuszczenie przez skazanego zakładu karnego, czy też naruszenie przez skazanego porządku prawnego, rozumianego w szczególności poprzez popełnienie przez skazanego innego przestępstwa, bądź uchylanie się od wykonania orzeczonych przez Sąd wymogów związanych z odbywaniem kary poza jednostką penitencjarną będzie wiązać się z obligatoryjnym uchynieniem skazanemu zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego przez Sąd¹⁶.

V. OCENA EFEKTYWNOŚCI SYSTEMU PENITENCJARNEGO W POLSCE JAKO ALTERNATYWNEJ FORMY WYKONYWANIA KARY POZBAWIENIA WOLNOŚCI I ZAKRES PLANOWANYCH ZMIAN LEGISLACYJNYCH

W 2025 r. mija 16 lat od wprowadzenia systemu dozoru elektronicznego do polskiego porządku prawnego. Autorem koncepcji wprowadzenia systemu do polskiego porządku prawnego był dr Janusz Kochanowski, który przed laty zaprezentował swój pomysł ówczesnemu Ministrowi Sprawiedliwości, Lechowi Kaczyńskiemu¹⁷. Finalnie omawiana instytucja została implementowana do porządku prawnego 1.09.2009 r.

¹⁴ Art. 43m k.k.w.

¹⁵ Art. 43n § 1 i 2 k.k.w.

¹⁶ Art. 43n § 1 i 2 k.k.w.

¹⁷ <https://www.sw.gov.pl/assets/31/74/75/7f43c0b5bc56ff50d716e20fe72fb982d0e3b2d4.pdf> (dostęp: 17.10.2025 r.).

ustawą z dnia 7.09.2007 r. – o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego¹⁸.

Obecnie statystyczna skuteczność i efektywność wykonywania kar w systemie dozoru elektronicznego przekracza 90%. Niepowodzenia w realizacji kar, środków karnych lub zabezpieczających w ramach systemu stanowią niewielki odsetek, jest to jedynie od 7% do 10% przypadków, co prowadzi do uchylenia orzeczeń sądowych¹⁹. We wrześniu 2024 r. w całej Polsce odbywało karę ogółem 6319 skazanych. Najwięcej pozytywnych wniosków rozpoznano w apelacji wrocławskiej – 3415 wniosków, zaś w samej apelacji lubelskiej pozytywnie rozpoznanych zostało 1838 wniosków. Według stanu na dzień 31.12.2024 r. w apelacjach na terenie całej Polski wykonano ogółem 1083 instalacji urządzeń.

Jak podkreśla Ministerstwo Sprawiedliwości, całkowity koszt związany z odbywaniem kary w systemie dozoru elektronicznego w przeliczeniu na jednego skazanego jest znacznie niższy w porównaniu do tradycyjnej formy odbywania kary w zakładzie karnym. W 2024 r. średni miesięczny koszt pobytu jednej osoby w jednostce penitencjarnej wynosił 6 466,66 zł. Miesięczny wydatek związany z odbywaniem kary w systemie dozoru elektronicznego określić można było w przedziale od 1 305 zł do 1 366 zł. Powyższe oznacza, że korzystanie z systemu dozoru elektronicznego jest dla państwa i jego budżetu aż pięciokrotnie tańsze niż utrzymanie jednej osoby osadzonej w warunkach izolacji penitencjarnej²⁰.

Biorąc pod uwagę obowiązujące dane opublikowane 12.06.2025 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości, należy stwierdzić, że w Polsce liczba skazanych objętych systemem dozoru elektronicznego systematycznie rośnie. Od wprowadzenia tego rozwiązania w 2009 r. z tej formy odbywania kary skorzystało już ponad 200 tysięcy osób, a według danych z czerwca 2025 r. w systemie tym odbywało karę 6 242 skazanych.

W związku z nadchodzącymi planowanymi zmianami legislacyjnymi i pracami nad nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego dotyczącą omawianego zagadnienia Ministerstwo Sprawiedliwości planuje dalsze rozszerzenie stosowania systemu dozoru elektronicznego poprzez zwiększenie katalogu osób uprawnionych do odbywania kary w warunkach wolnościowych. Po planowanej nowelizacji system dozoru elektronicznego obejmie skazanych na kary do 3 lat pozbawienia wolności, którym do końca kary pozostało nie więcej niż 1 rok i 6 miesięcy. Rozważana jest również możliwość

18 G. Skrobotowicz, *Dozór elektroniczny jako forma wykonywania kary pozbawienia wolności*, https://efektywne-prawo.org.pl/wp-content/uploads/2021/12/Dozor-elektroniczny-jako-forma-wykonywania-kary-pozbawienia-wolnosci_dr-Grzegorz-A.-Skrobotowicz_e.pdf, s. 4 (dostęp: 20.10.2025 r.).

19 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiecej-skazanych-objetych-sde--co-zmieni-sie-w-2025-roku#:~:text=System%20Dozoru%20Elektronicznego%20obj%20C4%85%C5%82%20C5%82%C4%85cznie,dla%20coraz%20szerszej%20grupy%20os%C3%B3b> (dostęp: 17.10.2025 r.).

20 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiecej-skazanych-objetych-sde--co-zmieni-sie-w-2025-roku#:~:text=Projektowane%20zmiany%20legislacyjne%20w%202025%20roku&text=Przyj%C4%99cie%20nowych%20przepis%C3%B3w%20planowane%20jest,karnych%20oraz%20skuteczniejszy%C4%85%20resocjalizacj%C4%99%20skazanych> (dostęp: 16.10.2025 r.).

stosowania dozoru elektronicznego wobec osób tymczasowo aresztowanych, co mogłoby przyczynić się do zwalczenia zjawiska przeludnienia w zakładach karnych już na etapie postępowania przygotowawczego oraz umożliwić skazanym kontynuowanie życia zawodowego i rodzinnego poza murami jednostki penitencjarnej. Postulowane jest także wprowadzenie „biletów do więzienia”, co oznacza, że skazani na kary do 1 roku i 6 miesięcy będą wzywani do stawienia się w areszcie w wyznaczonym terminie, zaś osoby takie nie będą natychmiast zatrzymywane przez organy ścigania, co ma miejsce obecnie²¹.

VI. WPŁYW WYKONYWANIA KARY W SYSTEMIE DOZURU ELEKTRONICZNEGO NA WYSTĘPUJĄCE ZJAWISKO PRZESTĘPCZOŚCI W KRAJU

Z danych zgromadzonych przez służby mundurowe wynika, że od 2015 r. poziom przestępczości w Polsce pozostaje stosunkowo stabilny. Choć wskaźnik przestępczości wykazuje niewielką zmienność, zarówno wzrosty, jak i spadki. Zaobserwowane wahania mają marginalny charakter. Aktualnie liczba popełnianych przestępstw utrzymuje się na znacznie niższym poziomie niż na przełomie XX i XXI wieku, a także w porównaniu do 2013 r., który – ze względu na systemowe zmiany rejestracji przestępstw – stanowił najbardziej adekwatny punkt odniesienia do analiz porównawczych²². Obecnie Polska jest jednym z bezpieczniejszych państw na tle innych państw europejskich. Również z badań przeprowadzanych na przestrzeni lat, a dotyczących postrzegania przez obywateli zagrożenia i poziomu bezpieczeństwa narodowego, wynika, że obywatele czują się w Polsce bezpiecznie²³. Wobec tego aktualna pozostaje teza, często wskazywana w literaturze przedmiotu, że wykonywanie kary w systemie dozoru elektronicznego ma istotne znaczenie dla powstrzymania sprawcy przed popełnieniem kolejnego przestępstwa. Ograniczenie aktywności przestępczej w okresie stosowania dozoru elektronicznego może być konsekwencją przekonania osoby objętej dozorem, że popełnienie kolejnego przestępstwa jest całkowicie nieopłacalne. A poprzez urządzenie monitorujące skazanego czyn taki zostanie natychmiast ujawniony. Osoba skazana uznaje zatem, że wiązałoby się to z ryzykiem dużo szybszego wykrycia popełnienia nowego czynu zabronionego²⁴. Nie ulega wątpliwości, że równie istotne znaczenie ma obowiązek związany z koniecznością dostosowania się skazanego

21 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiecej-skazanych-objetych-sde--co-zmieni-sie-w-2025-roku#:~:text=Projektowane%20zmiany%20legislacyjne%20w%202025%20roku&text=Przyj%C4%99cie%20nowych%20przepis%C3%B3w%20planowane%20jest,karnych%20oraz%20skuteczniejsz%C4%85%20resocjalizacj%C4%99%20skazanych> (dostęp: 16.10.2025 r.).

22 J. Włodarczyk-Madejska, J. Klimczak (w:) P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, J. Klimczak, B. Gruszczyńska, P. Waszkiewicz, *Atlas przestępczości w Polsce 7*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2025, s. 14.

23 J. Włodarczyk-Madejska, J. Klimczak (w:) P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, J. Klimczak, B. Gruszczyńska, P. Waszkiewicz, *Atlas...*, s. 243.

24 B. Stańdo-Kawecka, *Dozór elektroniczny w wymiarze sprawiedliwości – wybrane problemy etyczne i praktyczne*, 2018, s. 665, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/5271ad27-752a-4b8f-890b-be469775cceb/content> (dostęp: 16.10.2025 r.).

do planu dnia objętego dozorem, co w konsekwencji rodzi nawyk dotyczący pozostawania w określonym miejscu zamieszkania i opracowania potencjalnej rutyny dnia, co również ma znaczenie w kształtowaniu społecznie pożądanych postaw u skazanych objętych dozorem²⁵.

VII. ZAKOŃCZENIE

W ocenie autora publikacji przytoczone powyżej argumenty pozwalają na przyjęcie, że wykonywanie kary w systemie dozoru elektronicznego wiąże się z mniejszym nasileniem negatywnych skutków wykonywania kary niż w przypadku izolacji więziennej. W pełni zasadne pozostanie zatem stwierdzenie, iż system dozoru elektronicznego przynosi wymierne korzyści zarówno społeczne, jak i finansowe.

Z obserwacji funkcjonowania dozoru elektronicznego w polskim systemie prawnym wynika ponadto, że tylko nielicznym skazanym nie udaje się sprostać wymogom odbywania kary w warunkach wolnościowych. Obserwowana jest tendencja dowodząca, że większość skazanych podczas odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego nie dopuszcza się popełniania kolejnych czynów zabronionych. Pomimo coraz szerszego stosowania systemu dozoru elektronicznego nie stwierdzono, aby jego funkcjonowanie przyczyniło się do wzrostu przestępczości w Polsce. Przy czym należy mieć na uwadze, że sam system obejmuje głównie skazanych popełniających przestępstwa o mniejszym nasileniu społecznym.

Słuszna zatem pozostaje teza, iż wykonywanie kary w systemie dozoru elektronicznego nie zwiększa ryzyka dopuszczania się kolejnych czynów penalizowanych ustawą karną. W praktyce oznacza to, że umożliwienie odbywania kary w formie dozoru elektronicznego nie przyczynia się do destabilizacji porządku społecznego, nie zwiększa również zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Dowodzi to, że w rezultacie system dozoru stanowi bezpieczną alternatywę dla tradycyjnej izolacji penitencjarnej skazanych, nie przyczyniając się przy tym do wzrostu wskaźników przestępczości w kraju.

25 P. Ostaszewski, J. Klimczak, J. Włodarczyk-Madejska, *Powrotność do przestępstwa skazanych, którzy odbyli karę pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego, Analizy wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2024, s. 8, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2024/ANALIZA%20WYMIARU%20SPRAWIEDLIWO%C5%9ACI/2024_AWS_P_Ostaszewski_J_Klimczak_J_Wlodarczyk-Madejska_-Powrotnosc-do-przestepstwa-skazanych-ktorzy-odbyli-kare-pozbawienia-wolnosc.pdf (dostęp: 20.10.2025 r.).

adw. Sylwia Ryszkowska-Wasak

Adwokat, członek Lubelskiej Izby Adwokackiej, absolwent Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II.

Advocate, member of the Lublin Bar Council. She graduated from the Faculty of Law, Canon Law and Administration of the John Paul II Catholic University of Lublin.

ABSTRACT

Keywords: *electronic monitoring, prison, penal enforcement law, penalty of deprivation of liberty (custodial sentence), penitentiary system*

The execution of a penalty of deprivation of liberty in the electronic monitoring system in the context of protecting public safety

The subject of this study is the increasingly common use of the institution of electronic monitoring in Polish penal enforcement law. Poland is among the European countries with the highest per capita rate of offenders serving their sentences in the electronic monitoring system. According to the latest research conducted by the Ministry of Justice, serving a sentence in the electronic monitoring system brings disproportionate benefits to the penitentiary system. This is directly related to the reduction of the phenomenon of overcrowding in prisons. The system is also beneficial for offenders, who, by serving their sentence in non-custodial conditions, have the opportunity to maintain ties with their family and loved ones. The article discusses the origins of the institution, the applicable legal norms, statistical data, and the direction of the legislative amendments being currently processed. The author of the publication attempts to assess the impact of the discussed system on the current state of security in Poland, while also analysing the risk of criminal activity among offenders serving their sentences in non-custodial conditions outside the penitentiary unit.

Bibliografia

1. **Dąbkiewicz Krzysztof**, *Kodeks Karny Wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX
2. **Gerecka-Żołyńska (w:) P. Górecki, P. Karlik, M. Laskowski, M. Smolak, M. Sygrela, M. Świergosz, P. Wiliński, M. Zamroczyńska, A. Gerecka-Żołyńska**, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 43(ld)
3. **Łyżwa Aneta**, *Dozór elektroniczny jako forma wykonywania kary pozbawienia wolności*, „Probacja” 2022/3, s. 103–130, ISSN 1689-6122, e-ISSN 2719-311X, www.probacja.com
4. **Mamak Kamil, Dominik Zając**, *Dozór elektroniczny w świetle nowelizacji prawa karnego*, *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2015/1*, ISSN 1 689-9601, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/02e581fc-3ed9-4e76-b675-caf78f6cdea3/content>
5. **Ostaszewski Paweł, Joanna Klimczak, Justyna Włodarczyk-Madejska**, *Powrotność do przestępstwa skazanych, którzy odbyli karę pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego*, *Analizy wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2024, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2024/ANALIZA%20WYMIARU%20SPRAWIEDLIWO%C5%9ACI/2024_AWS_P_Ostaszewski_J_Klimczak_J_Wlodarczyk-Madejska_Powrotnosc-do-przestepstwa-skazanych-ktorzy-odbyli-kare-pozbawienia-wolnosci.pdf (dostęp: 20.10.2025 r.)
6. **Skrobotowicz Adam Grzegorz**, *Dozór elektroniczny jako forma wykonywania kary pozbawienia wolności*, opracowanie przygotowane w ramach projektu: Efektywne prawo w efektywnym państwie. Uwarunkowania lokalne w kontekście globalnym, wobec wyzwań XXI w. w walce z przestępczością.
7. **Stańdo-Kawecka Barbara**, *Dozór elektroniczny w wymiarze sprawiedliwości – wybrane problemy etyczne i praktyczne*, 2018 r., <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/5271ad27-752a-4b8f-890b-be469775cceb/content>
8. **Włodarczyk-Madejska Justyna, Joanna Klimczak (w:) P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, J. Klimczak, B. Gruszczyńska, P. Waszkiewicz**, *Atlas przestępczości w Polsce 7*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2025
9. <https://www.sw.gov.pl/assets/31/74/75/7f43c0b5bc56ff50d716e20fe72fb982d0e3b2d4.pdf> (dostęp: 17.10.2025 r.)
10. <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wiecej-skazanych-objetych-sde--co-zmieni-sie-w2025roku#:~:text=Projektowane%20zmiany%20legislacyjne%20w%202025%20roku&text=Przyj%C4%99cie%20nowych%20przepis%C3%B3w%20planowane%20jest,karnych%20oraz%20skuteczniejsz%C4%85%20resocjalizacj%C4%99%20skazanych> (dostęp: 16.10.2025 r.)

Pojęcia kluczowe: administracyjna kara pieniężna, paliwo, odpowiedzialność, członek zarządu

Bartłomiej Bieniek

Brak możliwości stosowania przepisów regulujących odpowiedzialność podatkową członka zarządu do kar pieniężnych z ustawy o zapasach ropy naftowej

ABSTRAKT

Publikacja podejmuje problematykę odpowiedzialności członków zarządu za kary pieniężne nałożone na spółkę na podstawie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w przypadku zagrożeń bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym. Biorąc pod uwagę przyjętą przez ustawodawcę technikę legislacyjną i brzmienie przepisów dotyczących tej kwestii, możliwość orzekania o tego rodzaju odpowiedzialności budzi uzasadnione wątpliwości. Problem ten ma doniosłe znaczenie praktyczne, ponieważ wiąże się z możliwością rozszerzenia kręgu podmiotów zobowiązanych do zapłaty tej samej administracyjnej kary pieniężnej. Celem artykułu jest analiza przedstawionego zagadnienia i ustalenie, czy w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalne jest zastosowanie instytucji odpowiedzialności podatkowej członków zarządu do tego rodzaju kar administracyjnych.

I. UWAGI WSTĘPNE

Ustawa z dnia 16.02.2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym¹ określa w szczególności zasady tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego, a także zasady postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego i gazowego państwa. W celu realizacji założeń przywołanej ustawy prawodawca nałożył na określone podmioty (np. handlowców czy producentów paliw)

1 Dz.U. z 2024 r. poz. 1281 ze zm.; dalej: ustawa o zapasach.

liczne obowiązki i ograniczenia. Jednocześnie, w celu przeciwdziałania naruszeniom przepisów ustawy o zapasach, w art. 63–67 wprowadzono zasady nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie przepisów tej ustawy.

Zgodnie z art. 66 ust. 6 ustawy o zapasach, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa². W świetle tak skonstruowanego przepisu powstaje pytanie, czy wynikająca z niego norma prawna umożliwia stosowanie w odniesieniu do kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o zapasach przepisów rozdziału 15, działu III o.p., regulujących instytucję odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, w tym art. 116 o.p. dotyczącego odpowiedzialności członka zarządu spółki kapitałowej za zaległości podatkowe tejże spółki.

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga w pierwszej kolejności ustalenia zakresu odniesienia zawartego w art. 66 ust. 6 ustawy o zapasach z uwagi na zastosowaną na gruncie tego przepisu specyficzną technikę legislacyjną, która polega na odesłaniu do przepisów innej ustawy, ale nie wprost, lecz w sposób „odpowiedni”. W tym kontekście ustalić trzeba, jakie konsekwencje wynikają z tak przyjętej konstrukcji danej regulacji i co należy rozumieć pod pojęciem „odpowiedniego stosowania przepisów”. Z uwagi na treść omawianego przepisu niezbędne wydaje się również dokonanie analizy natury oraz funkcji administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o zapasach, a następnie zestawienie tej analizy z charakterem instytucji odpowiedzialności podatkowej osób trzecich. W ocenie autora zabieg ten będzie miał istotny wpływ na właściwe odkodowanie normy prawnej wynikającej z art. 66 ust. 6 ustawy o zapasach i ustalenie możliwości zastosowania instytucji odpowiedzialności podatkowej członka zarządu do kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o zapasach. Nie sposób bowiem przenosić przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących odpowiedzialności podatkowej osób trzecich na grunt ustawy o zapasach w sposób mechaniczny i bezpośredni, bez uwzględnienia specyfiki i charakteru prawnego zarówno administracyjnych kar pieniężnych, jak i odpowiedzialności podatkowej osób trzecich.

II. ODPOWIEDNIE STOSOWANIE PRZEPISÓW PRAWA

Zwrot normatywny „stosuje się odpowiednio” jest powszechnie używany w przepisach prawa pozytywnego (zarówno materialnego, jak i procesowego) i służy umożliwieniu stosowania określonych przepisów prawa do jakichś innych przypadków niż te, dla których zostały one ustanowione. Chodzi tu o sytuacje, w których prawodawca, mocą określonego przepisu, nakazuje i jednocześnie zezwala stosować w danej sprawie przepisy ustanowione w celu unormowania innych spraw (normujące zasadniczo

² Dz.U. z 2025 r. poz. 111; dalej: o.p.

inne przypadki)³. Stosowanie tego zabiegu legislacyjnego uzasadnione jest względami praktycznymi, albowiem pozwala uniknąć zbędnych powtórzeń w tekstach normatywnych, dzięki czemu możliwe jest jednocześnie znaczne skrócenie rozmiarów aktów prawnych. Jest to więc swoista dyrektywa kodyfikacyjna, którą kieruje się prawodawca przy stanowieniu prawa⁴.

W doktrynie wypracowany został pogląd, zgodnie z którym „odpowiednie stosowanie przepisów prawa” nie jest czynnością o jednolitym charakterze i ze względu na rezultat tego zabiegu wyróżnia się trzy grupy przypadków takiego stosowania przepisów. W pierwszym przypadku mamy do czynienia ze stosowaniem pełnym, a więc takim, gdzie odpowiednie przepisy prawa są stosowane wprost, bez żadnych zmian. W drugim przypadku przepisy stosowane są z pewnymi zmianami (modyfikacjami). Natomiast w trzeciej sytuacji występuje niestosowanie określonych przepisów w ogóle, ze względu na bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność tych regulacji z przepisami, do których miałyby być stosowane odpowiednio⁵. Pogląd ten został w pełni zaaprobowany przez judykaturę, która wielokrotnie odwoływała się do przedstawionego rozróżnienia, niezależnie od materii rozpatrywanej sprawy czy gałęzi prawa, wokół której toczył się spór sądowy⁶.

„Odpowiednie stosowanie” przepisu prawa może zatem polegać na jego zastosowaniu wprost albo z pewnymi modyfikacjami, dokonywanymi stosownie do wymagań innego zakresu stosowania i usprawiedliwionymi odmiennością stanu „podciąganego” pod dyspozycję stosowanego przepisu, bądź na niedopuszczalności jego stosowania do rozpatrywanego stanu w ogóle⁷. Ta niedopuszczalność może wynikać albo bezpośrednio z treści wchodzących w grę regulacji prawnych, albo z tego, że zastosowania danej normy nie dałoby się pogodzić ze specyfiką i odmiennością rozpoznawanego stanu⁸. Zastrzeżenie „odpowiedniości” odesłania należy bowiem utożsamiać z odesłaniem nie „wprost”, ale niejako „pośrednim”, mającym skierować uwagę interpretatora przepisów na szczególny charakter takiego odesłania⁹.

W orzecznictwie podkreśla się, że sposób, w jaki winno nastąpić odpowiednie zastosowanie danego przepisu, uzależniony jest od oceny charakteru instytucji prawnych

3 Por. uchwała 7 sędziów SN z 15.05.2013 r. (III CZP 91/12), LEX nr 1312974.

4 J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964/3, s. 367–376.

5 Zob. J. Nowacki, *Odpowiednie...*; A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 6–7; A. Błachnio-Parzych, *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2003/1, s. 43–54.

6 Zob. np.: wyrok NSA z 21.01.2009 r. (II GSK 655/08), LEX nr 516956; wyrok NSA z 6.06.2024 r. (III FSK 1067/22), LEX nr 3743931; uchwała SN z 23.05.2006 r. (I KZP 6/06), LEX nr 180658; postanowienie SN z 21.09.2017 r. (IV KK 130/17), LEX nr 2382427; uchwała 7 sędziów SN z 15.05.2013 r. (III CZP 91/12), LEX nr 1312974; wyrok SN z 29.10.2019 r. (III UK 347/18), LEX nr 3010134.

7 Por. uchwała 7 sędziów NSA z 14.01.2009 r. (II GPS 6/08), LEX nr 469988; wyrok NSA z 8.02.2022 r. (II GSK 1631/18), LEX nr 3325416.

8 Uchwała SN z 6.12.2000 r. (III CZP 41/00), LEX nr 44281.

9 Uchwała SN z 23.05.2006 r. (I KZP 6/06), LEX nr 180658.

regulowanych zarówno przez przepis odsyłający do odpowiedniego stosowania danej normy, jak i przez przepis, który ma być odpowiednio zastosowany¹⁰. Sformułowanie w języku prawnym nakazu „odpowiedniego” stosowania danego przepisu (bądź grupy przepisów) wymaga od organu stosującego prawo dokonania umotywowanego aksjologicznie wyboru spośród możliwych desygnatów tego pojęcia¹¹. Wybór jednej z trzech wyżej opisanych możliwości w przypadku odpowiedniego stosowania przepisów (stosowanie wprost, niestosowanie albo stosowanie z modyfikacją) niewątpliwie ma uwarunkowania ocenne. Dlatego też powody, dla których organ stosujący prawo wybiera jedną z tych możliwości, winny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanego orzeczenia. Natomiast brak przeprowadzenia rozważań w tym zakresie może skutkować wadliwością przeprowadzonego przez organ procesu stosowania prawa i w konsekwencji wydanego rozstrzygnięcia¹².

III. CHARAKTER PRAWNY ADMINISTRACYJNYCH KAR PIENIĘŻNYCH

Nie ulega wątpliwości, iż nakładane na podstawie ustawy o zapasach kary pieniężne należy zakwalifikować do administracyjnych kar pieniężnych, do których zastosowanie mają przepisy działu IVa ustawy z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹³. Kary te określane są również mianem sankcji administracyjnoprawnych¹⁴ czy też sankcji o charakterze karno-administracyjnym¹⁵.

W art. 189b k.p.a. zawarta została definicja legalna „administracyjnej kary pieniężnej”. Zgodnie z tym przepisem przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

W literaturze zwraca się uwagę, iż podstawowym uzasadnieniem zastosowania sankcji administracyjnoprawnych jest zapewnienie administracji publicznej efektywnego i praworządnego wykonywania jej ustawowych kompetencji i zadań albo efektywnej realizacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa administracyjnego¹⁶.

10 Wyrok NSA z 18.01.2018 r. (II FSK 3502/15), LEX nr 2444284; wyrok NSA z 8.02.2022 r. (II GSK 1631/18), LEX nr 3325416.

11 Wyrok WSA w Kielcach z 19.06.2019 r. (I SA/Ke 156/19), LEX nr 2700507.

12 Por. wyrok WSA w Gliwicach z 19.05.2015 r. (I SA/GI 1172/14), LEX nr 1754352; wyrok WSA w Kielcach z 10.05.2018 r. (I SA/Ke 104/18), LEX nr 2493172.

13 Dz.U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.; zob. wyrok NSA z 8.09.2022 r. (II GSK 78/21), LEX nr 3426249.

14 K. Szelańska, Art. 189b (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269. Tom III*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, LEX/el. 2021; zob. także: M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003/4, s. 123–150.

15 Wyrok NSA z 20.10.2009 r. (II GSK 380/09), LEX nr 573537.

16 A. Wróbel, Art. 189b (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025.

Natomiast uzasadnieniem szczegółowym może być przykładowo zapewnienie ochrony środowiska, bezpieczeństwa w ruchu lądowym, czy tak jak w przypadku ustawy o zapasach – zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa rynku paliwowego w Polsce, jak również należyte wypełnianie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej (generalnej) i szczególnej (indywidualnej)¹⁷.

Administracyjna kara pieniężna stanowiąca przykład sankcji o charakterze finansowym jest nakładana po przeprowadzeniu przewidzianego przez prawo postępowania, a rozstrzygnięcie zapada w drodze wydania konkretno-indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). Sankcja ta stosowana może być wyłącznie przez upoważnione do tego organy administracji publicznej, którym przepisy prawa przyznają kompetencje do stosowania określonych środków realizacji odpowiedzialności administracyjnoprawnej¹⁸.

Omawiana sankcja administracyjna wymierzana jest w następstwie naruszenia prawa. W tym sensie administracyjna kara pieniężna jest ujemnym następstwem naruszenia prawa powodującym uszczerbek w majątku podmiotu naruszającego prawo, polegającym na obowiązku uiszczenia określonej kwoty pieniężnej. Przyczyną i zarazem konieczną przesłanką nałożenia kary pieniężnej jest stwierdzone bezspornie naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego (niekoniecznie należących do prawa administracyjnego, aczkolwiek najczęściej tego rodzaju sankcje wymierzone są w następstwie naruszenia norm prawa administracyjnego)¹⁹. Naruszenie prawa administracyjnego, za które przewidziane są sankcje administracyjne, określane jest jako „czyn zabroniony” przepisami prawa administracyjnego²⁰ lub „delikt administracyjny”²¹.

W orzecznictwie podkreśla się, że w prawie administracyjnym sankcja administracyjna odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie. Sens kary administracyjnej tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów. Dzięki temu norma sankcjonująca motywuje adresatów norm sankcjonowanych do poszanowania

17 Wyrok TK z 1.07.2014 r. (SK 6/12), LEX nr 1480663; wyrok TK z 20.12.2022 r. (SK 66/21), LEX nr 3489598.

18 K. Szelągowska, *Art. 189b (w:) Kodeks...*

19 A. Wróbel, *Art. 189b (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz...*

20 Wyrok NSA z 29.10.2020 r. (II OSK 1338/18), LEX nr 3116687.

21 Wyrok NSA z 11.09.2018 r. (II GSK 4134/16), LEX nr 2585322; wyrok WSA w Warszawie z 5.12.2023 r. (VI SA/Wa 4110/23), LEX nr 3695404.

prawa. Sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, przez co przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności. Instytucja kary administracyjnej stanowi więc nieodłączny element przymusu państwowego, który polega na stosowaniu przymusu typu administracyjnego, zwłaszcza w sytuacjach dotyczących wykonywania nakazów bądź przestrzegania zakazów wprost wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa albo ustanowionych przez administrację. Aktywność administracji publicznej w omawianej sferze zawsze więc będzie determinowana prawnym obowiązkiem podjęcia skutecznych działań zmierzających do pełnej ich realizacji i doprowadzenia do stanu korespondencji zaistniałych stanów, sytuacji czy zdarzeń z obowiązującymi aktami normatywnymi²².

W kontekście omawianego zagadnienia wskazać należy, iż za pomocą administracyjnych kar pieniężnych ustawodawca pragnie realizować przede wszystkim funkcje represyjne, co jest typowe dla kar za wykroczenia oraz kar za przestępstwa, a także funkcje przymuszające, profilaktyczne i prewencyjne²³. W zakresie funkcji prewencyjnej kary pieniężne działają zapobiegawczo, zarówno w wymiarze indywidualnym (na sprawcę), jak i generalnym (na społeczeństwo). Funkcja represyjna wynika natomiast z charakteru kary samej w sobie, przy czym istotne jest, aby wymierzona kara stanowiła represję wprost proporcjonalną do wagi naruszenia. Administracyjna kara pieniężna realizuje również funkcję kompensacyjną (restrytucyjną), stanowiąc ekwiwalent za szkodę wyrządzoną niewykonaniem nałożonego przez prawo obowiązku lub naruszeniem zakazu, wyrażającego się w nakazie uiszczenia konkretnej sumy pieniężnej²⁴.

Co istotne, rozpatrując finansowe sankcje administracyjne przez pryzmat ich funkcji, należy dostrzec zasadnicze różnice między nimi a daninami publicznymi. Mianowicie kary pieniężne nie realizują celu fiskalnego, lecz służą penalizacji niepożądanych zachowań (naruszeń prawa), dostarczając środków publicznych niejako tylko przy okazji²⁵. Podobnie w orzecznictwie podkreśla się, że w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych dominują cele represyjne i prewencyjne, a cele fiskalne mają znaczenie jedynie uboczne²⁶.

22 Wyrok NSA z 5.02.2025 r. (II GSK 1788/21), LEX nr 3826367.

23 P. M. Przybysz, Art. 189b (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024; wyrok TK z 15.10.2013 r. (P 26/11), LEX nr 1393835.

24 K. Szelańska, Art. 189b (w:) *Kodeks...*; M. Kopacz, *Zastosowanie przepisów ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2019/46, s. 131–144.

25 R. Kowalczyk, *Sankcje finansowe w strukturze dochodów gmin*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*” 2021/126, s. 49–62; zob. także: W. Bożek, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, Warszawa 2022.

26 Wyrok NSA z 18.01.2024 r. (II GSK 726/23), LEX nr 3689620.

IV. KLUCZOWE ASPEKTY ODPOWIEDZIALNOŚCI PODATKOWEJ OSÓB TRZECICH

Co do zasady, podmiotem zobowiązanym do zapłaty podatku jest sam podatnik. W systemie prawa podatkowego przewidziano jednakże takie rozwiązania, które w ściśle określonych warunkach nakładają obowiązek zapłaty tej samej należności publicznoprawnej również na inny podmiot. Mechanizm ten umożliwia instytucja odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, uregulowana w rozdziale 15, działu III o.p. Wprowadzenie tego typu odpowiedzialności służyć ma zapewnieniu prawidłowej realizacji zobowiązań podatkowych i skuteczności poboru danin publicznych. Jej celem jest zabezpieczenie interesu majątkowych związków publicznoprawnych. Instytucja odpowiedzialności podatkowej osób trzecich wykorzystywana jest w sytuacjach, gdy zabraknie podatnika, gdy podatnik nie wykonuje ciążącego na nim zobowiązania we właściwy sposób i we właściwym terminie, a także gdy majątek podatnika w wyniku wszczętej egzekucji okazuje się być niewystarczający²⁷. W orzecznictwie podkreśla się, że uzasadnieniem odpowiedzialności podatkowej osób trzecich jest ich ekonomiczny związek z podatnikiem, przejawiający się uzyskiwaniem przez osobę trzecią korzyści z dochodu lub majątku podatnika²⁸. Podstawowym warunkiem nałożenia odpowiedzialności podatkowej na osobę trzecią jest niemożność wyegzekwowania należnego podatku od podmiotu pierwotnie zobowiązanego²⁹.

Stosownie do art. 107 § 1 o.p., w przypadkach i w zakresie przewidzianych w rozdziale 15, działu III o.p. za zaległości podatkowe podatnika odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem również osoby trzecie. Natomiast w świetle art. 107 § 2 o.p., co do zasady, osoby trzecie odpowiadają również za: (1) podatki niepobrane oraz pobrane, a niewpłacone przez płatników lub inkasentów; (2) odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych; (3) niezwrócone w terminie zaliczki naliczonego podatku od towarów i usług oraz za oprocentowanie tych zaliczek; (4) koszty postępowania egzekucyjnego.

Jak wynika z treści przywołanej regulacji, odpowiedzialność osób trzecich jest solidarna. Przy czym odpowiedzialność solidarną na gruncie Ordynacji podatkowej należy rozumieć nieco odmiennie niż w świetle przepisów prawa cywilnego, albowiem ma ona swoistą formę, łączącą w sobie cechy cywilistycznej odpowiedzialności solidarnej, *in solidum*, a także posiłkowej³⁰. Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich ma

27 Wyrok WSA w Krakowie z 6.11.2008 r. (I SA/Kr 481/08), LEX nr 539137.

28 Wyrok NSA z 3.12.1998 r. (SA/Sz 193/98), LEX nr 36115.

29 K. Radzikowski, *Charakter odpowiedzialności osoby trzeciej za zaległości podatkowe podatnika w świetle metod wykładni prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007/1–2, s. 101–124.

30 K. Radzikowski, *Charakter...*, s. 101–124; zob. także: A. Olesińska, *Zagadnienie modelu odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe*, „Państwo i Prawo” 1999/1, s. 78–93.

charakter akcesoryjny, gdyż nie może powstać bez uprzedniego powstania obowiązku wobec pierwotnego dłużnika³¹. Odpowiedzialność ta może zaistnieć obok (a nie zamiast) odpowiedzialności podatnika, a orzeczenie o tego typu odpowiedzialności nie zwalnia pierwotnego dłużnika z obowiązku uiszczenia podatku³². Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich nie ma zatem wpływu na sytuację prawną podatnika, a jedynie poszerza krąg podmiotów, od których można dochodzić należności podatkowych³³. Jest to również odpowiedzialność subsydiarna (posiłkowa), ponieważ wierzyciel podatkowy nie ma swobody w kolejności zgłaszania roszczeń podatkowych, lecz kolejność ta jest ściśle określona przez przepisy prawa podatkowego³⁴. Stosownie bowiem do art. 108 § 4 o.p. egzekucja zobowiązania wynikającego z decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej może być wszczęta dopiero wówczas, gdy egzekucja z majątku podatnika okazała się w całości lub w części bezskuteczna, odstąpiono od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych albo nie przystąpiono do egzekucji administracyjnej w wyniku uprawdopodobnienia przez organ egzekucyjny braku możliwości uzyskania w toku egzekucji administracyjnej kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne.

Katalog osób trzecich ponoszących odpowiedzialność podatkową jest zamknięty, a zatem tylko podmioty wskazane w Ordynacji podatkowej mogą odpowiadać jako osoby trzecie za należności podatkowe innego podmiotu. W literaturze podkreśla się, że Ordynacja podatkowa zawiera *numerus clausus* przypadków, w których istnieje możliwość przeniesienia odpowiedzialności za cudze długi podatkowe³⁵. Podobnie w judykaturze podnosi się, że krąg podmiotów będących potencjalnymi osobami trzecimi zakreślony jest wyczerpująco w przepisach art. 110–117 o.p. i nie ma możliwości jego poszerzania³⁶.

O odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej orzeka się w drodze decyzji (art. 108 § 1 o.p.). Decyzja o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej nie kreuje nowego zobowiązania podatkowego, a stanowi jedynie formę, w jakiej organy podatkowe żądają spełnienia zobowiązania podatkowego przez tę osobę za określonego podatnika³⁷. Decyzja ta ma jednak charakter konstytutywny, ponieważ tworzy nowe stosunki prawne, zarówno jeżeli chodzi o ich podmiot, jak i przedmiot. Podmiotem

31 Wyrok WSA w Białymstoku z 21.11.2017 r. (I SA/Bk 490/17), LEX nr 2408688.

32 B. Brzeziński, A. Olesińska (w:) *Zagadnienia ogólne prawa podatkowego*, red. W. Nykiel, M. Wilk, Łódź 2014, s. 40.

33 R. Mastalski, *Art. 107 (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, P. Borszowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, Wrocław 2017, s. 603 i n.

34 Wyrok WSA w Warszawie z 28.08.2018 r. (III SA/Wa 3860/16), LEX nr 2604303.

35 R. Dowgier, *Art. 107 (w:) Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. L. Etel, Warszawa 2017, s. 745; S. Babiarz, *Art. 107 (w:) S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 763.

36 Postanowienie NSA z 13.06.2018 r. (I GSK 313/16), LEX nr 2504428.

37 Wyrok WSA w Opolu z 28.09.2005 r. (I SA/Op 181/05), LEX nr 856946.

tych stosunków są osoby trzecie, zaś przedmiotem jest odpowiedzialność, która odnosi się nie do obowiązku świadczenia dłużnika, lecz do pokrycia długu³⁸.

Trzeba przy tym nadmienić, że zobowiązanie osoby trzeciej nie jest podatkiem, a zobowiązaniem do uiszczenia cudzego długu podatkowego³⁹. Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich jest zatem odpowiedzialnością „za cudze długi”, co nadaje jej wyjątkowego charakteru. Z uwagi na ten wyjątkowy charakter odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika, konieczne jest ustalenie wyraźnych jej granic prawnych. Reguły ponoszenia tego rodzaju odpowiedzialności muszą być ściśle określone. Źródłem takiej odpowiedzialności mogą być tylko przepisy ustawy, z których da się wyprowadzić normę prawną obciążającą określony w niej podmiot odpowiedzialnością za cudze długi podatkowe⁴⁰.

W tym kontekście konieczne jest przyjęcie założenia o wyczerpującym uregulowaniu przez ustawodawcę zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności podatkowej osób trzecich. Jednocześnie wykładnia przepisów prawa regulujących odpowiedzialność za cudze długi podatkowe nie może mieć charakteru prawotwórczego. Biorąc pod uwagę wyjątkowy charakter odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, przepisy te należy interpretować w sposób ścisły, unikając wykładni rozszerzającej – to bowiem ustawa może być źródłem ingerencji w sferę własności obywatela poprzez nałożenie obowiązku podatkowego, a nie sposób jej interpretacji⁴¹. Sposób interpretacji przepisów nie może kształtować sytuacji osoby trzeciej, gdyż mogą to czynić wyłącznie przepisy ustaw, które powinny spełniać wyższe standardy co do zupełności regulacji oraz jej klarowności. Przepisy prawa publicznego regulujące odpowiedzialność osób trzecich jako związane z nałożeniem podatku na osobę niebędącą podatnikiem i ingerujące w sferę prawa własności oraz innych praw i swobód nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający⁴². Zakaz wykładni rozszerzającej przepisów prawa dotyczy zwłaszcza tych sytuacji, w których mogłoby to prowadzić do rozszerzenia odpowiedzialności prawnej⁴³.

38 R. Mastalski, *Art. 108 (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, P. Borszowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja...*, s. 608.

39 Wyrok WSA w Szczecinie z 24.07.2013 r. (I SA/Sz 250/13), LEX nr 1361087.

40 R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2018, s. 277 i nast.

41 M. Kalinowski, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Toruń 2001, s. 60.

42 Wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2019 r. (III SA/Wa 2733/18), LEX nr 3014591.

43 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 200; wyrok WSA we Wrocławiu z 30.11.2018 r. (I SA/Wr 171/18), LEX nr 2606642.

**V. BRAK PODSTAW DO PRZENOSZENIA NA CZŁONKA ZARZĄDU
ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ZALEGŁOŚCI SPÓŁKI Z TYTUŁU KAR PIENIĘŻNYCH
WYMIERZANYCH NA PODSTAWIE USTAWY O ZAPASACH**

Na tle przedstawionej charakterystyki administracyjnych kar pieniężnych i instytucji odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, dla prawidłowego rozstrzygnięcia zagadnienia dopuszczalności stosowania przepisów art. 107–119 o.p. do kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o zapasach trzeba przede wszystkim uwzględnić zasadnicze różnice pomiędzy obowiązkami wynikającymi z ustaw podatkowych (obowiązkami podatkowymi), w zakresie których ustanowione zostały przepisy regulujące odpowiedzialność podatkową osób trzecich, w tym członków zarządu, a obowiązkami administracyjnoprawnymi o charakterze sankcyjnym, w ramach których powinność przymusowego świadczenia pieniężnego jest następstwem naruszenia określonych nakazów lub zakazów.

O ile obowiązek podatkowy jako pierwotny i nieskonkretyzowany nakaz przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w ustawach podatkowych (art. 4 o.p.) powstaje z mocy prawa i przekształca się w zobowiązanie podatkowe z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania, albo z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania (art. 5 w zw. z art. 21 § 1 o.p.), o tyle obowiązek uiszczenia kary pieniężnej, o której mowa w ustawie o zapasach, powstaje dopiero wtórnie jako następstwo naruszenia obowiązków wynikających z tej ustawy i podlega przekształceniu w sankcyjne zobowiązanie pieniężne z dniem doręczenia decyzji nakładającej karę pieniężną. Istnieje zatem zasadnicza różnica w zakresie genezy, mechanizmu powstania oraz charakteru zobowiązania pieniężnego, które powstaje jako zobowiązanie podatkowe albo zobowiązanie sankcyjne⁴⁴.

Zobowiązanie podatkowe jest efektem urzeczywistnienia przez podatnika podatkowego stanu faktycznego opisanego w treści ustawy podatkowej. W wyniku tego zachowania dochodzi w pierwszej kolejności do powstania obowiązku podatkowego. Następnie zaś zaistniała, nieskonkretyzowana powinność podatkowa, w sposób określony w art. 21 o.p. może się przekształcić w zobowiązanie podatkowe. Zupełnie inna jest natomiast natura administracyjnej kary pieniężnej, w tym nakładanej na podstawie ustawy o zapasach. Nie jest ona, tak jak podatek, przejawem partycypacji państwa czy jednostki samorządu terytorialnego w korzyściach osiągniętych przez określoną osobę z prowadzonej przez nią działalności. Wręcz przeciwnie, kara administracyjna ma służyć zniechęceniu do naruszania prawa. Jeśli jednak to odstraszenie nie okaże się skuteczne i dojdzie do naruszenia prawa, efektem tego jest konieczność nałożenia kary pieniężnej na podmiot łamiący prawo. Państwo, stosując taką sankcję i egzekwując ją,

44 Por. wyrok NSA z 18.01.2024 r. (II GSK 726/23), LEX nr 3689620.

nie partycypuje (tak, jak to ma miejsce w przypadku podatku) w korzyściach ekonomicznych z nielegalnej działalności. W ten sposób pozbawia ono natomiast sprawcę „owoców” jego nielegalnej działalności i – w odniesieniu do przyszłych zachowań sprawcy – oddziałuje ono na niego prewencyjnie⁴⁵.

Ponadto zauważenia wymaga, że o ile zobowiązanie podatkowe zasadniczo nie ma charakteru ściśle osobistego (nierozdzielnie związanego z osobą podatnika), o tyle zobowiązanie sankcyjne (w tym wynikające z nałożonej administracyjnej kary pieniężnej) jest co do zasady konkretyzacją obowiązku ściśle związanego z podmiotem naruszającym obowiązki administracyjnoprawne⁴⁶. W odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych, z uwagi na ich sankcyjny i prewencyjny charakter, podobnie jak w prawie karnym, należy przyjąć zasadę odpowiedzialności indywidualnej, zgodnie z którą odpowiedzialności podlega sprawca czynu zabronionego (naruszenia prawa) i odpowiedzialności tej nie może przyjąć na siebie inna osoba, jak również nie można przenieść takiej odpowiedzialności na inną osobę.

W podobnym tonie wypowiedział się kiedyś Minister Finansów w jednej z wydanych przez siebie interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego⁴⁷. Mianowicie w interpretacji tej wskazano, że o ile istota ekonomiczna podatku polega na przejmowaniu przez państwo rezultatów działalności gospodarczej innych podmiotów, to sankcja jest jedynie opłatą za działanie niezgodne z prawem. Dlatego też ciężar wykonania kar pieniężnych powinien obciążać jedynie te podmioty, na które te sankcje zostały nałożone. Spostrzeżenia te doprowadziły organ interpretacyjny do stwierdzenia, że odpowiedzialność osób trzecich nie obejmuje kar pieniężnych.

Ponadto należy uwzględnić, że przewidziana w rozdziale 15, działu III o.p. subsydiarna, akcesoryjna i solidarna odpowiedzialność osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika jest szczególną instytucją prawa podatkowego, która umożliwia następcze obciążenie obowiązkiem wykonania zaległego zobowiązania podatkowego podmiotów, które – pomimo określonych powiązań z podatnikiem (np. rodzinnych, ekonomicznych, organizacyjnych) – nie były adresatami tego zobowiązania. Subsydiarna odpowiedzialność za cudze zaległości podatkowe jako rozwiązanie normatywne, służące zastępczemu wykonaniu przez osoby trzecie skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zobowiązań podatkowych innego podmiotu, musi być zatem postrzegana jako instytucja wyjątkowa, którą ustawodawca powiązał jedynie z należnościami podatkowymi, a nie z przypadkami niezapłacenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub zakazów określonych w ustawie o zapasach⁴⁸.

45 Por. wyrok WSA w Gliwicach z 24.10.2022 r. (III SA/Gl 426/22), LEX nr 3430557.

46 Wyrok NSA z 18.01.2024 r. (II GSK 726/23), LEX nr 3689620.

47 Interpretacja Indywidualna z dnia 30.12.2015 r., wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie działającego w imieniu Ministra Finansów, nr IPPP2/4518-9/15-2/MJ, <http://eureka.mf.gov.pl>.

48 Por. wyrok NSA z 18.01.2024 r. (II GSK 726/23), LEX nr 3689620.

W świetle powyższego, brak jest podstaw do przyjęcia, że przepisy rozdziału 15, działu III o.p. – jako statuujące akcesoryjny rodzaj odpowiedzialności podatkowej za zobowiązania podatkowe – mogą mieć, w granicach metody odpowiedniego stosowania przepisów, zastosowanie do zobowiązań sankcyjnych wynikających z decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku lub zakazów określonych w ustawie o zapasach.

Podkreślenia również wymaga, iż w art. 107 § 1 i 2 o.p. wskazano precyzyjnie, jakie należności objęte zostały odpowiedzialnością podatkową osób trzecich, a wśród tych należności brak administracyjnych kar pieniężnych, w tym nakładanych na podstawie ustawy o zapasach. Przy czym wyjaśnić należy, że choć art. 3 pkt 1 o.p. stanowi, iż pod pojęciem podatków należy rozumieć również niepodatkowe należności budżetowe, to w ocenie autora nie można utożsamiać kary pieniężnej z tego typu należnością. W świetle art. 3 pkt 8 o.p. przez niepodatkowe należności budżetowe rozumie się niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych. W zakresie należności budżetowych nie mieszczą się jednak kary administracyjne, nakładane w związku z deliktem administracyjnym. Wpływy z kar pieniężnych są dochodem budżetu państwa, jednak charakter kar administracyjnych nie pozwala utożsamiać ich z należnościami wynikającymi ze stosunków publicznoprawnych nakazujących określonym podmiotom świadczenie pieniężne na rzecz państwa⁴⁹. Do kategorii niepodatkowych należności budżetowych zalicza się takie świadczenia, które zawierają w swych konstrukcjach elementy prawne danin publicznych. Natomiast wszelkiego rodzaju kary pieniężne nie wynikają ze stosunków publicznoprawnych, nakazujących określonym podmiotom spełnić świadczenie pieniężne na rzecz związku publicznoprawnego, lecz są skutkiem zabronionych pod groźbą sankcji zachowań tych podmiotów (źródłem nałożenia kary pieniężnej jest sankcjonowane zachowanie ukaranego stanowiące naruszenie prawa). Kary te są następstwem stwierdzenia przez organ deliktu administracyjnego, stanowiąc instrument prawa administracyjnego, ale o określonym charakterze represyjnym. Są one rodzajem sankcji za nieprzestrzeganie przepisów prawa publicznego (administracyjnego). Z pojęcia niepodatkowych należności publicznoprawnych wyklucza się wobec tego dochody budżetowe, których źródłem są wszelkiego rodzaju kary pieniężne, grzywny czy mandaty⁵⁰.

W kontekście omawianego zagadnienia nie można również pominąć fundamentalnej przesłanki, która przesądza o nieprzystawalności instytucji odpowiedzialności osób trzecich za cudze zaległości podatkowe do niezapłaconych kar pieniężnych, o których mowa w rozdziale 7 ustawy o zapasach. Przesłanka ta polega na

49 Wyrok WSA w Warszawie z 2.02.2018 r. (VI SA/Wa 1465/17), LEX nr 2453423.

50 Wyrok WSA w Gliwicach z 24.10.2022 r. (III SA/Gl 426/22), LEX nr 3430557; wyrok NSA z 25.05.2022 r. (III OSK 1158/21), LEX nr 3353787.

odmienności celów i funkcji zobowiązań podatkowych oraz zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Instytucja uregulowana w art. 107–119 o.p. została ustanowiona w celu zapewnienia skutecznej realizacji przez podmioty zastępcze zaległych podatkowych świadczeń pieniężnych osób zobowiązanych podatkowo. Pełni więc ona funkcję uzupełniającą i dodatkowej podstawy prawnej do obciążania osób trzecich odpowiedzialnością podatkową, natomiast cele normatywne jej stosowania mają charakter fiskalny i gwarancyjny⁵¹. W związku z powyższym uzasadniony jest wniosek, że stojące u podstaw rozważanej instytucji cele i funkcje pozostają w ścisłym i nierozzerwalnym związku z zadaniami publicznymi w zakresie efektywnego egzekwowania zaległych zobowiązań podatkowych. Natomiast w odniesieniu do kar pieniężnych z ustawy o zapasach dominują cele represyjne i prewencyjne, a cele fiskalne mają znaczenie jedynie uboczne. Nie istnieje zatem bezpośredni związek wspomnianej instytucji z administracyjnymi karami pieniężnymi nakładanymi za naruszenia obowiązków lub zakazów określonych w ustawie o zapasach.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że odesłanie do „odpowiedniego” stosowania przepisów działu III o.p. wyklucza możliwość orzeczenia o solidarnej odpowiedzialności członka zarządu spółki kapitałowej za zaległości tej spółki powstałe z tytułu nieregulowanych kar pieniężnych nałożonych na tę spółkę na podstawie ustawy o zapasach. Na przeszkodzie odmiennej wykładni art. 66 ust. 6 ustawy o zapasach stoi w szczególności natura administracyjnych kar pieniężnych, mających obok kompensacyjnego, również charakter represyjny oraz prewencyjny w odniesieniu do osoby czy jednostki dopuszczającej się czynu naruszającego postanowienia ustawy o zapasach.

Ponadto, o czym już wcześniej była mowa, instytucja odpowiedzialności podatkowej osób trzecich ma wyjątkowy charakter, co wiąże się z koniecznością ścisłego, precyzyjnego i jasnego określenia zasad ponoszenia tego rodzaju odpowiedzialności (zasada określoności przepisów prawa), a także ścisłej wykładni przepisów regulujących tę instytucję prawną. To treść przepisów prawa ma w sposób jednoznaczny wskazywać, czy i kto może ponosić odpowiedzialność za cudze długi. Kształt i zakres stosowania takiej instytucji nie może zaś wynikać z przyjętego sposobu interpretacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego, która to wykładnia może prowadzić do niedopuszczalnego rozszerzenia tej odpowiedzialności.

Dlatego też jeżeli ustawodawca nie zdecydował się uregulować wprost odpowiedzialności ściśle określonej grupy podmiotów (jako osób trzecich) za określone należności podmiotu pierwotnie zobowiązanego, to niedopuszczalne jest stosowanie takiej instytucji i jednocześnie posilkowanie się „odpowiednio” regulacjami z innych aktów prawnych, w szczególności dotyczących zobowiązań o innym charakterze, a tym bardziej gdy brak jest bezpośredniego odwołania się do tych regulacji. Taka wykładnia będzie miała bowiem charakter niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej, a wręcz

51 Por. wyrok NSA z 18.01.2024 r. (II GSK 726/23), LEX nr 3689620.

prawotwórczej, co jest sprzeczne z fundamentalnymi zasadami ponoszenia odpowiedzialności za cudze długi. Do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych obowiązany jest tylko ten, który jest wyraźnie określony w ustawie⁵². Wobec tego przeniesienie odpowiedzialności za administracyjne kary pieniężne na inne podmioty musiałoby znaleźć wyraźną, niepozostawiającą wątpliwości, podstawę prawną⁵³. Z taką sytuacją nie mamy do czynienia w przypadku kar pieniężnych wymierzanych na podstawie ustawy o zapasach.

Warto również odnotować, że przepis art. 66 ust. 6 ustawy o zapasach nie zawiera nawet zastrzeżenia – na wzór innych regulacji tego typu⁵⁴ – że do „należności z tytułu kar pieniężnych” stosuje się odpowiednio przepisy działu III o.p. W art. 66 ust. 6 ustawy o zapasach mowa jest jedynie ogólnie, że „do kar pieniężnych” stosuje się odpowiednio przepisy działu III o.p., co dodatkowo osłabia przeciwną do zaprezentowanej linię argumentacyjną. W tym kontekście można również przywołać regulację z art. 31 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁵. W przepisie tym wskazano wprost, że „do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio: [...] art. 107 § 1, 1a, § 2 pkt 2 i 4 i § 3, art. 108 § 1, 3 i 4, art. 109 § 1 w zakresie art. 29, art. 109 § 2 pkt 1, art. 110 § 1, § 2 pkt 2 i § 3, art. 111 § 1–4 i § 5 pkt 1, art. 112 § 1–5, art. 112b–114, art. 115–117, art. 117d, art. 117e, art. 118 § 1 oraz art. 119 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”. Takiego bezpośredniego odwołania do regulacji dotyczących odpowiedzialności podatkowej osób trzecich próżno szukać w ustawie o zapasach.

Ponadto również w samej ustawie o zapasach (art. 21b ust. 13), w odniesieniu do opłaty zapasowej, w sposób zdecydowanie bardziej precyzyjny wskazane zostało, że „w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do należności z tytułu opłaty zapasowej stosuje się odpowiednio przepisy działu III oraz działu V ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa [...] z wyłączeniem przepisów dotyczących umarzania należności, odraczania płatności oraz rozkładania płatności na raty”. Co więcej, art. 21b ust. 14 ustawy o zapasach stanowi, że organem właściwym w sprawie opłaty zapasowej jest Prezes Agencji, któremu przysługują uprawnienia organu podatkowego, określone w dziale III oraz w dziale V ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”. Na podstawie tak zakreślonego obszaru odpowiedniego stosowania przepisów działu III o.p., niewątpliwie bardziej uprawnione jest przyjęcie, iż w kontekście zaległości z tytułu opłaty zapasowej możliwe jest przeniesienie odpowiedzialności na członka zarządu. Natomiast w przypadku kar pieniężnych nakładanych na podstawie

52 Wyrok SN z 22.05.2012 r. (II UK 339/11), LEX nr 1297822; wyrok SA w Gdańsku z 24.05.2018 r. (III AUa 1612/17), LEX nr 2566761.

53 Wyrok WSA w Białymstoku z 31.08.2022 r. (I SA/Bk 141/22), LEX nr 3412643.

54 Zob. np. art. 19e ust. 2 ustawy z dnia 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 135).

55 Dz.U. z 2024 r. poz. 497.

ustawy o zapasach, przyjęta technika legislacyjna powinna prowadzić do wniosku, że celem ustawodawcy nie było umożliwienie stosowania instytucji odpowiedzialności podatkowej osób trzecich w odniesieniu do tych kar, zapewne także ze względu na omówione wcześniej aspekty poruszonego zagadnienia. Innymi słowy, treść art. 66 ust. 6 ustawy o zapasach, uwzględniająca naturę i funkcję administracyjnych kar pieniężnych w zestawieniu z charakterem instytucji odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, wyklucza możliwość zastosowania tej instytucji w odniesieniu do kar pieniężnych, o których mowa w rozdziale 7 ustawy o zapasach.

VI. KONKLUZJE

Konkludując i dokonując końcowej oceny omawianego zagadnienia, stwierdzić należy, że w ramach zawartej w art. 66 ust. 6 ustawy o zapasach konstrukcji ogólnego odesłania do odpowiedniego stosowania do kar pieniężnych nakładanych na podstawie tej ustawy przepisów działu III Ordynacji podatkowej nie mieści się operacja tak bezpośredniego, jak i zmodyfikowanego stosowania przepisów o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich (art. 107–119 o.p.). Oznacza to, że przepisy te nie mają zastosowania do kar pieniężnych, uregulowanych w rozdziale 7 ustawy o zapasach. Wobec tego, w świetle obowiązujących przepisów prawa, brak jest materialnoprawnych podstaw do przeniesienia na członka zarządu spółki kapitałowej odpowiedzialności za zaległości takiej spółki z tytułu nieuregulowanej kary pieniężnej wymierzonej wobec spółki w oparciu o ustawę o zapasach. Wszczęcie postępowania administracyjnego w tym zakresie byłoby bezzasadne, gdyż takie postępowanie od początku byłoby bezprzedmiotowe. W przypadku zaś wszczęcia takiego postępowania – postępowanie to należy umorzyć jako bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 k.p.a.).

adw. Bartłomiej Bieniek

Adwokat oraz doradca podatkowy z wieloletnim doświadczeniem. Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku na kierunku prawo, a także Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego na kierunku „Podatki i Doradztwo Podatkowe”. Autor szeregu publikacji naukowych, głównie z dziedziny prawa podatkowego i prawa karnego skarbowego.

An attorney and tax advisor with extensive experience. He graduated from the Faculty of Law at the University of Białystok, majoring in law, and from the Faculty of Law and Administration at the University of Gdańsk, majoring in "Taxes and Tax Consulting." He is the author numerous publications, primarily in the domain of tax law and penal tax law.

ORCID: 0000-0002-5231-9860

ABSTRACT

Keywords: *administrative financial penalty, fuel, liability, management board member*

The impossibility of applying the provisions governing management board members' liability to pay tax to financial penalties under the Oil Stocks Act

The publication deals with the issue of liability of management board members for the company's financial penalties imposed on the basis of the Act of 16 February 2007 on Reserves of Crude Oil, Petroleum Products and Natural Gas and the Principles of Dealing with Threats to State Fuel Security and Oil Market Disturbances. Given the legislative technique adopted by the legislator and the wording of the provisions relating to this issue, the possibility of adjudicating this type of liability raises reasonable doubts. This problem is of momentous practical significance, because it is related to the possibility of expanding the circle of entities responsible for paying the same administrative fine. The purpose of the article is to analyse the presented issue and determine whether, in light of the current legislation, it is permissible to apply the institution of management board members' liability to pay tax to this type of administrative penalties.

Bibliografia

1. **Babiarz Stefan**, *Art. 107* (w:) S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2017
2. **Błachnio-Parzych Anna**, *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2003/1, s. 43–54
3. **Bożek Wojciech**, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, Warszawa 2022
4. **Brzeziński Bogumił, Olesińska Agnieszka** (w:) *Zagadnienia ogólne prawa podatkowego*, red. W. Nykiel, M. Wilk, Łódź 2014
5. **Dowgier Rafał**, *Art. 107* (w:) *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. L. Etel, Warszawa 2017
6. **Kalinowski Marek**, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Toruń 2001
7. **Kopacz Marta**, *Zastosowanie przepisów ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019/46, s. 131–144

8. **Kowalczyk Rafał**, *Sankcje finansowe w strukturze dochodów gmin*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2021/126, s. 49–62
9. **Mastalski Ryszard**, *Art. 107 (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, P. Borszowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, Wrocław 2017
10. **Mastalski Ryszard**, *Art. 108 (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, P. Borszowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja podatkowa. Komentarz 2017*, Wrocław 2017
11. **Mastalski Ryszard**, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2018
12. **Morawski Lech**, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014
13. **Nowacki Józef**, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964/3, s. 367–376
14. **Olesińska Agnieszka**, *Zagadnienie modelu odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe*, „Państwo i Prawo” 1999/1, s. 78–93
15. **Przybysz Piotr**, *Art. 189b (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024
16. **Radzikowski Krzysztof**, *Charakter odpowiedzialności osoby trzeciej za zaległości podatkowe podatnika w świetle metod wykładni prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007/1–2, s. 101–124
17. **Skoczyłaś Andrzej**, *Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001
18. **Szelągowska Karolina**, *Art. 189b (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269. Tom III*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, LEX/el. 2021
19. **Szydło Marek**, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003/4, s. 123–150
20. **Wróbel Andrzej**, *Art. 189b (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025

Pojęcia kluczowe: *znieważenie Prezydenta RP, znieważenie organów konstytucyjnych, znieważenie funkcjonariuszy publicznych, wolność wyrażania opinii, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Konstytucja RP*

Andrzej Kołaczekiewicz

Ochrona dobrego imienia Prezydenta RP w Kodeksie karnym na tle standardów wolności wyrażania opinii przewidzianych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP

ABSTRAKT

Artykuł prezentuje ochronę dobrego imienia Prezydenta RP przewidzianą w art. 135 § 2 k.k. na tle prawnokarnej ochrony dobrego imienia organów konstytucyjnych RP, funkcjonariuszy publicznych oraz dobrego imienia pozostałych obywateli. W szczególności autor próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy obecna regulacja odpowiada standardom wolności wyrażania opinii przewidzianym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP. Autor stawia pytanie o zasadność wyodrębnienia przestępstwa znieważenia Prezydenta RP, wobec treści art. 226 § 1 i 3 k.k.

I. WSTĘP

Ochrona godności głów państwa ma długą historię w prawie europejskim. Wraz z ewolucją systemów politycznych w kierunku partycypacji poddanych, a następnie obywateli w sprawowaniu władzy, represyjność za popełnienie *lèse-majesté* malała. W systemach demokratycznych, gdzie wolność polityczna połączona jest z wolnością wyrażania poglądów, wykształciła się zasada wymagająca od osób sprawujących funkcje publiczne znoszenia krytyki prezentowanej nawet w ostrej formie. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dominujący stał się pogląd, iż ochrona godności osobistej polityków nie może podlegać ochronie większej niż przeciętnych obywateli tylko ze względu na sprawowane przez nich funkcje publiczne. Tymczasem polskie prawo karne zawiera szereg regulacji poszerzających ochronę dobrego imienia

Prezydenta RP nie tylko względem zwykłych obywateli, ale także względem innych organów konstytucyjnych oraz funkcjonariuszy publicznych. Ustawodawca, opisując czynności sprawcze naruszenia dobrego imienia głowy państwa, posłużył się także nieostrymi, częściowo pokrywającymi się pojęciami takimi jak zniewaga, poniżenie, lekceważenie. W efekcie ochrona dobrego imienia głowy państwa jest nie tylko znacząco większa niż innych osób oraz organów, ale także rozkłada się wśród kilku przepisów, co – biorąc pod uwagę podobnie opisane czynności wykonawcze – może wywołać trudności w subsumpcji.

II. ANALIZA NA TLE UJĘĆ HISTORYCZNYCH

Pojęcie przestępstwa wymierzonego przeciwko panującemu, zwanego zbrodnią majestatu, wywodzi się z prawa republikańskiego Rzymu, gdzie oznaczało czyn skierowany przeciwko władztwu narodu rzymskiego, określany pojęciem *crimen maiestatis*, a następnie *crimen imminutae maiestatis*. Szczegółne znaczenie miała ustawa *lex Iulia maiestatis* wprowadzona za czasów Juliusza Cezara, która podczas pryncypatu jako przedmiot ochrony obrała osobę panującego. W czasach dominatu *lex Quisquis* z 397 r. ochroną przed obrazą majestatu objęła także członków domu panującego. Ustawa ta zwiększyła represyjność wobec czynów uznawanych za zbrodnię majestatu, co przejawiało się m.in. w odejściu od zasady karania wyłącznie za dokonanie, przez objęcie zbrodnią obrazą majestatu także samego zamiaru popełnienia tego typu czynu zabronionego. Analizując tę kwestię z perspektywy historycznej w przypadku omawianego czynu, odstąpiono również od zasady indywidualnej odpowiedzialności sprawcy, rozciągając karalność także na członków jego rodziny. Nie sposób nie zauważyć, że zwiększenie represyjności przez tę ustawę za rządów cesarza Arkadiusza i Honoriusza zbiegło się ze słabnięciem władzy cesarskiej i instytucji państwowych późnego Cesarstwa Rzymskiego.

W średniowieczu cesarze niemieccy odwołujący się do spuścizny rzymskich poprzedników recypowali instytucję znieważenia majestatu. W ślad za nimi podążyli inni monarchowie europejscy, w tym królowie polscy, którzy wywodzili władzę „z Bożej łaski”¹. Jednakże dopiero w XVI wieku doszło do sformułowania w polskim prawodawstwie czynów obrazą majestatu przeciwko władcy, w postaci konstytucji z 1510 r., 1539 r. i 1588 r. Subsydiarnie stosowano na terenach Królestwa Polskiego bardziej rozwinięte w tym zakresie przepisy III Statutu litewskiego z 1588 r.

Aż do końca istnienia Polski przedrozbiorowej prawodawstwo dotyczące obrazą monarchy pozostawało ubogie, stąd w sprawach dotyczących *lex crimen lese maiestatis*

1 M. Dyjakowska, *Subsidiarne stosowanie prawa rzymskiego w Polsce przedrozbiorowej na zbrodni obrazą majestatu*, „Teka Kom. Praw. - OL PAN” 2012 s. 61–62.

dopuszczano subsydiarne stosowanie prawa rzymskiego, zwłaszcza w zakresie oceny dowodów, form stadialnych i zjawiskowych, jak również sankcji karnej².

Przechodząc do analizy współczesnego rodzimego porządku prawnego, należy wskazać, że w II RP daleko posuniętą ochronę głowy państwa w stosunku do innych władz i urzędów przewidywał Kodeks karny z 1932 r. Nie bez polemik przyjęto, że art. 125 § 2 Kodeksu karnego z 1932 r.³ umieszczony w rozdziale „Przestępstwa przeciwko władzom i urzędom” za karalne uznawał godzenie w честь lub powagę prezydenta, za co groziła kara do 5 lat pozbawienia wolności. Tak więc wyróżnienie czci i powagi prezydenta polegało zarówno na wyższej karalności niż w przypadku godzenia w analogiczne dobra innych organów, jak i na szerszym określeniu strony przedmiotowej, gdyż uznawano, że są to pojęcia wykraczające poza znieważenie. Do tego w przypadku innych władz i urzędów karalności podlegało znieważenie podjęte w miejscu lub w czasie zajęć urzędowych albo publiczne⁴. Przepis ten faktycznie utracił moc w związku z wejściem w życie Konstytucji PRL, która urząd Prezydenta zastąpiła organem kolegialnym Radą Państwa. Kodeks karny z 1969 r. nie przewidywał odrębnej ochrony dobrego imienia Rady Państwa. Znieważenie tego organu podlegało karalności tak jak i innych „organów państwowych” na podstawie art. 237 ówczesnie obowiązującego Kodeksu karnego⁵.

III. WSPÓŁCZESNA OCHRONA DOBREGO IMIENIA I CZCI PREZYDENTA RP

Przywrócenie urzędu prezydenckiego w 1989 r. skutkowało powrotem do wyodrębnienia w art. 135 § 2 Kodeksu karnego z 1997 r.⁶ przestępstwa publicznego znieważenia głowy państwa. Ponieważ Prezydent RP jest jednocześnie funkcjonariuszem publicznym (art. 115 § 13 ust. 1 k.k.) i konstytucyjnym organem (art. 126 Konstytucji RP⁷), dlatego powyższy przepis jest szczególny względem art. 226 § 1 k.k. (znieważenie funkcjonariusza publicznego) i art. 226 § 3 k.k. (znieważenie i poniżenie konstytucyjnego organu RP). Zwrócić należy także uwagę, iż uregulowanie nie w pełni wyłącza stosowanie art. 226 § 1 i 3 k.k. W przypadku niepublicznego znieważenia Prezydenta RP, w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, art. 135 § 2 k.k. nie będzie miał zastosowania, lecz taki czyn będzie przestępstwem z art. 226 § 1 k.k. Z kolei publiczne poniżenie, które nie jest znieważeniem, może być uznane za wypełniające znamiona

2 M. Dyjakowska, *Subsydiarne stosowanie prawa rzymskiego w Polsce przedrozbiorowej na zbrodni obrazu majestatu*, „Teka Kom. Praw. - OL PAN” 2012, s. 87.

3 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11.07.1932 r. Kodeks karny (Dz.U. nr 60 poz. 571).

4 D. Szczepaniak, *Odpowiedzialność karna za znieważenie Prezydenta. Rzecz o kodyfikacji prawa karnego w II Rzeczypospolitej i jej współczesnych reminiscencjach*, „Forum Prawnicze” 2022/1(69), s. 64–83,

5 Ustawa z dnia 19.04.1969 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1969 r. nr 13 poz. 94).

6 Ustawa z dnia 6.06.1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 383), dalej: k.k.

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

czynu określonego w art. 226 § 3 k.k. Tak więc w zależności od formuły realizacji zachowania następnie rozpatrywanego w kontekście wypełnienia znamion strony przedmiotowej może być konieczne zastosowanie któregoś z trzech powyższych przepisów. Zauważyć należy także, iż osobie pełniącej urząd Prezydenta RP, jak każdej innej osobie, przysługuje także ochrona czci ścigana z oskarżenia prywatnego na podstawie art. 216 k.k. Uzupełniając dodać trzeba, że w krajowym porządku prawnym karalne jako wykroczenie jest demonstracyjne okazywanie lekceważenia w miejscu publicznym konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, zatem także Prezydentowi RP (art. 49 k.w.⁸).

Ponieważ art. 226 § 3 k.k. jako czynność sprawczą wskazuje znieważenie lub poniżenie, przepis ten daje szerszą ochronę autorytetu organów konstytucyjnych. Pojęcia znieważenia i poniżenia nie zostały zdefiniowane w postaci definicji legalnych. Próbując ustalić ich konotację, należy określić znaczenie tych nazw w języku ogólnym. Dawniej określano czynność znieważania jako zachowanie się „(...) *względem kogo w sposób obraźliwy; żyć, zniesławiać kogo*”⁹. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN znieważać oznacza „*naruszyć czyjąś godność*”, a poniżyć znaczy tyle co „*upokorzyć kogo*”¹⁰. Według innej definicji znieważić znaczy tyle co: „*zakomunikować celowo coś, co obraża i przedstawia kogoś lub jakąś cechę tej osoby, grupy osób jako pozbawione wartości w określonym, ważnym dla funkcjonowania względzie*”¹¹.

W języku prawniczym pojęcie zniewagi definiowane jest natomiast w orzecznictwie i piśmiennictwie jako ublżenie komuś słowem lub czynem, ciężka obraza i jest skierowane przeciw godności osobistej człowieka (czci wewnętrznej)¹². W doktrynie wskazywano, że: „*Chodzi o ublżanie, naruszające godność osobistą oraz obrażanie, obejmujące uchybienie godności poprzez wypowiedzanie niepoehlebnych opinii, naruszających dobre imię (...)*”¹³. Zdaniem J. Długosz-Jóźwiak: „*Zniewaga jest zatem czynem godzącym w cześć człowieka, a zwłaszcza w jego godność osobistą, czyli w jego wewnętrzne przekonanie o własnej wartości. Kryterium uznania, że określone zachowanie realizuje znamię omawianej czynności sprawczej jest stwierdzenie, że w powszechnej ocenie jest ono obelżywe i wyraża pogardę w stosunku do innej osoby, a więc jest czymś więcej, niż tylko wykazaniem braku szacunku lub niezachowaniem zasad dobrego wychowania, będących jedynie nietaktem, lekceważeniem bądź też nieprzystojnym zachowaniem wobec drugiego człowieka*”¹⁴. Według R. Krajewskiego: „*Znieważanie może także nastąpić*

8 Ustawa z dnia 20.05.1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 734), dalej: k.w.

9 Słownik języka polskiego, pod red. W. Doroszewskiego, <https://sjp.pwn.pl/>.

10 <https://sjp.pwn.pl/>

11 Wielki słownik języka polskiego, pod red. P. Żmigrodzkiego, wsjp.pl.

12 Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Karna z 18.10.2016 r., SNO 45/16.

13 R. Stefański (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 226 k.k.

14 J. Długosz-Jóźwiak (w:) *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 3, *Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2024, art. 216 k.k.

wizerunkiem lub gestem, może przejawiać się w ostentacyjnym podarciu lub podeptaniu dokumentu wystawionego przez dany organ, w znieważającej wypowiedzi lub w piśmie przesłanym do takiego organu”¹⁵.

Z kolei poniżanie miałooby polegać na upokorzeniu, zhańbieniu lub sponiewieraniu¹⁶. „«Poniżanie», wydaje się być czymś więcej aniżeli „znieważanie”, gdyż to drugie jest bezprawną niekorzystną wypowiedzią lub inną formą ekspresji, a pierwsze zmierza do wywołania w społeczeństwie niekorzystnego wizerunku konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁷. W doktrynie próbuje się także rozgraniczyć obydwa pojęcia przez wskazanie, że: „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”¹⁸. Przynajmniej ze względu na ten ostatni aspekt szkodliwa społeczność czynu polegającego na poniżeniu jest większa niż czynu polegającego na znieważeniu.

W praktyce rozróżnienie pomiędzy znieważeniem a poniżeniem może stanowić problem dla sądów i organów stosujących prawo, czego przykładem może być wyrok, w którym Sąd Najwyższy zamiennie używał obydwu pojęć: „Kodeks karny z 1969 roku nie zawierał definicji pojęć «lżenie», «wyszydzanie» czy «poniżanie», niemniej jednak w języku polskim ich interpretacja łączyć winna się z obrzucaniem w sposób brutalny obelgami, wymyślaniem, wyśmiewaniem, czy znieważaniem kogoś lub czegoś (...)”¹⁹.

Można zadać pytanie, jakie jest uzasadnienie osobnego unormowania przestępstwa zniewagi przeciwko Prezydentowi RP, ale już nie jego poniżenia. W teorii znieważenie Prezydenta RP będzie nie tylko kwalifikowane z innego przepisu niż jego poniżenie, ale do tego znieważenie jest zagrożone surowszą karą niż poniżenie (3 lata pozbawienia wolności wobec 2 lat pozbawienia wolności za poniżenie Prezydenta RP jako organu konstytucyjnego). Jest to rozwiązanie niespójne z punktu widzenia polityki karnej, gdyż – jak już wyżej wspomniano – poniżenie stanowi poważniejsze uchybienie godności osobistej niż zniewaga.

Mozaiki pojęć w zakresie ochrony godności organów konstytucyjnych dopełnia, a zarazem komplikuje proces stosowania prawa, karalne demonstracyjne lekceważenie

15 R. Krajewski, *Przestępstwo znieważenia lub poniżenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2016, t. 9, s. 111.

16 R. Stefański (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 226 k.k.

17 R. Krajewski, *Przestępstwo znieważenia lub poniżenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2016, t. 9, s. 111.

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

19 Wyrok Sądu Najwyższego z 28.07.2005 r. (V KK 102/05), Legalis.

ich w miejscu publicznym (art. 49 k.w.), które również nie zostało zdefiniowane w Kodeksie wykroczeń. W orzecznictwie przyjmuje się, że okazanie lekceważenia polega na uzewnętrznieniu braku szacunku dla określonego podmiotu, albo też na pogardliwym jego potraktowaniu, jednakże przy mniejszym negatywnym ładunku emocjonalnym niż w przypadku zniewagi²⁰.

Przypuszczalnie sądy, kwalifikując obraźliwe sformułowanie pod adresem Prezydenta RP, nie będą zajmowały się rozróżnieniem, czy użyte przez podsądnego sformułowanie stanowiło zniewagę czy poniżenie, lecz będą stosowały art. 135 § 2 k.k. jako przepis szczególny, przewidziany dla zniewag skierowanych przeciwko temu organowi, a nie będą wykazywały jego poniżenia i zakwalifikowania czynu jako przestępstwa z art. 226 § 3 k.k.

Do przypisania sprawstwa przestępstwa z art. 135 § 2 k.k., tak jak i innych czynów, w których czynność sprawcza referowana jest jako „znieważenie”, konieczne jest ustalenie, iż dane sformułowanie wyraża pogardę nie tyle w subiektywnym odczuciu adresata zniewagi, ile według powszechnie przyjętych norm obyczajowych²¹. Indywidualne poczucie krzywdy będące wynikiem zniewagi musi być zatem podzielane w szerszym społecznym odbiorze.

Krytyka osób sprawujących funkcje publiczne jakkolwiek nie jest nieograniczona, gdyż nie może pozostawać w oderwaniu od ich aktywności, postaw moralnych, itd., to jednak nie można tracić z pola widzenia, że nadmierna represyjność w ochronie dobrego imienia polityka może prowadzić do tłumienia debaty publicznej. W przeciwieństwie do przestępstwa powszechnego z art. 216 k.k. ściganego z prywatnego aktu oskarżenia, przestępstwa, których indywidualnym przedmiotem ochrony jest głowa państwa czy inny organ konstytucyjny, są ścigane z urzędu. Już sama różnica w trybie ścigania sprawia, iż po stronie znieważanego organu jest zaangażowany aparat państwowy. Biorąc pod uwagę, że organy te w dużej mierze są stanowiskami politycznymi, wiążącymi się często z szerokim wachlarzem uprawnień władczych, istnieje nierównowaga pomiędzy tzw. zwykłym obywatelem, formułującym nawet niewybredną krytykę, a piastunami tych stanowisk. Jak podkreśla się w orzecznictwie: *„W wypadku osób publicznych, np. polityka, nie każde zachowanie naruszające pewne standardy kultury, obyczaju, przyzwoitości może być utożsamiane z ich znieważeniem. Aby tak się stało znieważenie musi osiągnąć taki stopień pogardy, którego nie da się usprawiedliwić i stanowi nieracjonalizowany, złośliwy atak osobisty. Oprócz uwzględnienia tzw. «zasady grubej skóry» odnoszącej się do polityków, uwzględnić także trzeba, że wymierzanie kary za tego*

20 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.09.2015 r. (K 28/13), Legalis.

21 Postanowienie Sądu Najwyższego z 7.05.2008 r. (III KK 234/07), Legalis.

rodzaju czyny może wywołać tzw. «skutek mrożący» i powstrzymywać przed jakąkolwiek działalnością satyryczną w stosunku do polityków, w tym głów państw, w przyszłości”²².

IV. OBECNY KSZTAŁT REGULACJI NA TLE STANDARDU ORZECZNICTWA ETPC

Poszukując argumentów i uzasadnienia aksjologicznego ochrony dobrego imienia głowy państwa, jak i pozostałych organów konstytucyjnych, należy zwrócić uwagę, że przewidziana w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji nie jest wolnością absolutną. Ustawa zasadnicza dopuszcza w art. 31 ust. 3 ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności pod formalnym warunkiem ustanowienia takiego zakazu wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 10 ust. 1 zdanie 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²³ stanowi, że „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”.

Analizując regulacje krajowe stron Konwencji dotyczące prawnokarnej ochrony głów państw, czy szerzej organów władzy publicznej, Europejski Trybunał Praw Człowieka „(...) wielokrotnie stwierdzał, że zwiększona ochrona przyznana w drodze specjalnego ustawodawstwa w odniesieniu do znieważenia nie jest co do zasady zgodna z duchem Konwencji (...) interes państwa w zakresie ochrony dobrego imienia jego głowy państwa nie może uzasadniać przyznania mu przywileju lub specjalnej ochrony w zakresie prawa do informowania i wyrażania opinii na jego temat (...) oraz że twierdzenie inaczej nie da się pogodzić ze współczesną praktyką i koncepcją polityki (...)”²⁴.

Z orzeczeń ETPC wynika, iż ochrona czci i godności głowy państwa, tak jak innych polityków, powinna być w systemie prawnym stosowana szczególnie ostrożnie w porównaniu do innych osób, gdyż z uwagi na pełnione funkcje niejako są zmuszeni do przyjmowania ostrzejszej krytyki, czego przykładem może być wyrok zapadły w sprawie *Eon przeciwko Francji* (26118/10). Sprawa dotyczyła skarżącego, który w czasie spotkania z Prezydentem Francji trzymał transparent z obraźliwym sformulowaniem skierowanym do ówczesnego Prezydenta Republiki. Pomimo ewidentnie obraźliwego sformułowania użytego przeciwko głowie państwa o naruszeniu art. 10

22 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 17.01.2013 r. (II AKa 273/12), Legalis.

23 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284).

24 Wyrok ETPC z 19.10.2021 r. w sprawie *Vedat Şorli przeciwko Turcji*, nr skargi 42048/19, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13439>.

Konwencji przesądzały okoliczności towarzyszące. Sformułowanie na transparenecie stanowiło parafrazę wcześniej użytego przez tego polityka określenia, które odbiło się głośnym echem w mediach. Co więcej, partia związana z Prezydentem używała tego zwrotu w miejscach publicznych. Dla Trybunału istotna była okoliczność, iż adresatem był polityk, który powinien liczyć się z ostrzejszymi słowami krytyki niż przeciętny obywatel, a do tego wykorzystano zwrot wcześniej przez tegoż polityka użyty.

W ocenie ETPC w pewnych okolicznościach nawet użycie obraźliwego określenia, takiego jak „idiota”, mieści się w granicach akceptowanej swobody wypowiedzi, gdyż radykalne, szokujące działania lub wypowiedzi polityka mogą spowodować ostry komentarz. Polityk ma prawo do ochrony swojej reputacji, nawet gdy nie działa w charakterze prywatnym, ale wymogi tej ochrony należy rozważyć w kontekście interesów otwartej dyskusji na tematy polityczne, ponieważ wyjątki od wolności wypowiedzi należy interpretować wąsko²⁵.

Zasada, iż osoby publiczne powinny znosić ostrzejszą krytykę, nie zezwala całkowicie na wypowiedzi obraźliwe, oderwane od konstruktywnej krytyki, ale wymaga od osób sprawujących funkcje publiczne większej odporności niż wobec przeciętnego obywatela. Skoro więc głowa państwa musi się liczyć z efektem „grubszej skóry”, jako nadmiernie ingerujące w wolność słowa należy uznać te regulacje, które przyznają głowom państwa nadmierną ochronę. Sprawa przed ETPC *Colombani i inni przeciwko Francji* dotyczyła skargi dyrektora wydawniczego skazanego za znieważenie głowy obcego państwa, Króla Maroka. Trybunał, uznając zasadność skargi, stwierdził, że przestępstwo przewidziane w prawie krajowym przyznawało głowom państw ochronę wykraczającą poza ochronę przed krytyką przysługującą ogółowi obywateli, wyłącznie z powodu ich funkcji lub statusu, bez brania pod uwagę interesu publicznego, jaki kryje się w krytyce. Według Trybunału ochrona przewidziana przez „zwykłe” przestępstwo zniesławienia byłaby wystarczająca w sytuacji godzenia w „honor” lub „reputację” głowy państwa. Trybunał sprzeciwił się w tym orzeczeniu wywyższaniu głów państw przez nadawanie im w ramach systemu prawa karnego zwiększonej ochrony. W konsekwencji zdaniem ETPC należy uznać za niezgodne z wolnością wyrażania opinii, przewidzianą w art. 10 Konwencji, te regulacje prawne, które głowom państwa przyznają większą niż przeciętną ochronę²⁶. W krajowym modelu ochrony czci i godności Prezydenta RP ustawodawca nie tylko przyjął, że niewystarczający jest zakres ochrony przysługujący każdemu obywatelowi na podstawie art. 216 k.k. Nie poprzestano na tym, gdyż uznano, że dla ochrony tego dobra prawnego konieczne jest wprowadzenie unormowania również wykraczającego poza ochronę funkcjonariuszy publicznych podczas i w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, ale także ponad ochronę innych organów konstytucyjnych.

25 Wyrok ETPC z 1.07.1997 r. w sprawie *Oberschlick przeciwko Austrii*, nr skargi 20834/92, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58044>.

26 Wyrok ETPC z 25.09.2002 r., *Colombani i inni przeciwko Francji*, nr skargi 51279/99, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60532>.

W wyroku z dnia 6.07.2011 r. (P 12/09) Trybunał Konstytucyjny, orzekając o zgodności art. 135 § 2 k.k. z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zauważył, że: „*celem wyodrębnienia przestępstwa publicznego znieważenia Prezydenta RP jest ochrona godności osobistej i autorytetu tego organu, a w konsekwencji – ochrona państwa polskiego, którego Prezydent Rzeczypospolitej jest uosobieniem. Na szczególne podkreślenie zasługuje dodatkowo to, iż poczucie własnej godności i posiadanie autorytetu jest jednym z niezbędnych warunków efektywnego wykonywania funkcji konstytucyjnie przypisanych głowie państwa*”. Ponadto: „*Zdaniem Trybunału publiczna zniewaga Prezydenta RP podchodzi pod klauzulę ochrony porządku publicznego, a odpowiednio duże nagromadzenie zachowań wypełniających znamiona czynu określonego w art. 135 § 2 KK 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. Bowiem urzędujący Prezydent nie działa w imieniu własnym, lecz w imieniu państwa, którego jest „głową”, uosabia majestat Rzeczypospolitej i z tej racji należy mu się szacunek*”²⁷.

Powiązanie zniewagi z zagrożeniem bezpieczeństwa państwa jako uzasadnienie przepisu art. 135 § 2 k.k. nie znalazło jednak w wyroku TK pogłębionej analizy. Nie wiadomo zatem, jaki związek przyczynowo-skutkowy miałyby wystąpić pomiędzy nawet intensywnym znieważaniem Prezydenta RP a pozycją całego państwa.

Uzasadnianie zwiększonej ochrony karnej czci Prezydenta RP zagrożeniem bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego budziło wątpliwości w łonie samego Trybunału. Zdaniem sędziego P. 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*”²⁸.

J. Kulesza mimo, iż w swojej glosie uznał, że odrębna i surowsza kryminalizacja znieważenia Prezydenta RP jest uzasadniona ze względu na jego umocowanie w systemie organów władzy publicznej, to jednocześnie wyraził sceptycyzm co do argumentu, iż znieważenie głowy państwa może doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa państwa²⁹. Zdaniem tego autora, ponieważ Prezydent RP m.in. czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji), to nie jest on zatem jedynie *primus inter pares* funkcjonariuszy publicznych³⁰. Glosator

27 Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6.07.2011 r. (P 12/09), Legalis.

28 Zdanie odrębne sędziego P. Tulei do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6.07.2011 r. (P 12/09), Legalis. Podobnie J. Kulesza (w.): *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 3, *Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2024, komentarz do art. 135 k.k.

29 J. Kulesza, *Znieważenie Prezydenta RP a wolność wypowiedzi. Glosa do wyroku TK z dnia 6 lipca 2011 r.*, P 12/09, PiP 2012/11, s. 138.

30 J. Kulesza, *Znieważenie Prezydenta RP a wolność wypowiedzi. Glosa do wyroku TK z dnia 6 lipca 2011 r.*, P 12/09, PiP 2012/11, s. 138.

nie poddał jednak analizie odrębnego unormowania karalności zniewagi Prezydenta RP na tle ochrony czci i dobrego imienia innych organów konstytucyjnych.

Oprócz funkcji reprezentacyjnej, Prezydent RP sprawuje funkcje wykonawcze, lecz nie prowadzi samodzielnej polityki państwa. *„Pozycja Prezydenta jako «najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej» nie oznacza, że jest on najwyższym organem władzy publicznej (TK – Kpt 2/08)”*³¹. Wobec nieprzedstawienia w uzasadnieniu wyroku TK argumentów na potwierdzenie stawianej tezy, osłabienie pozycji RP wskutek znieważania jest raczej abstrakcyjnym zagadnieniem³².

Inny argument podnoszony w uzasadnieniu wyroku przez TK pobrzmiewa echem argumentacji, którą w okresie międzywojennym formułował W. Makowski, zrównując dobre imię Prezydenta RP z godnością całego państwa: *„ktokolwiek nastaje na cześć Prezydenta, nastaje przez to samo, na cześć Rzeczypospolitej i powszechności jej obywateli, która Prezydenta, w sposób przez Konstytucję wskazany, wybrała”*³³. Nie sposób negować, iż zgodnie z Konstytucją RP Prezydent jest najwyższym przedstawicielem RP, lecz oprócz tego jest również funkcjonariuszem publicznym (art. 115 § 13 pkt 1 k.k.), a także uczestnikiem zwykłej „gry politycznej”. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyżej orzeczeniu wydaje się nie dostrzegać tego ostatniego aspektu. Co więcej, Trybunał nie poprzestał na uznaniu urzędu Prezydenta RP za wyżej postawionego niż inne konstytucyjne organy, ale dokonał nieuprawnionego utożsamienia czci urzędu i osoby z czcią samego państwa, argumentując, iż: *„(...) dokonanie czynu określonego w art. 135 § 2 KK jest jednocześnie znieważeniem samej Rzeczypospolitej, co sugeruje już tytuł rozdziału XVII KK, w którym umiejscowiono kwestionowany w niniejszej sprawie przepis («Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej»)”*³⁴. Utożsamianie funkcji Prezydenta z państwem, jego „majestatem”, wywodzi się z czasów feudalnych, gdy monarchę uważano za suwerena. Istotny z tego punktu widzenia jest fakt, iż aktualnie zarówno Naród, jak i Rzeczpospolita Polska podlegają autonomicznej ochronie prawnokarnej przed publicznym znieważeniem na podstawie art. 133 k.k., stąd uznanie, iż zniewaga Prezydenta RP oznacza równoczesne znieważenie Rzeczypospolitej, wydaje się zbyt daleko idące.

W doktrynie uzasadniano wyodrębnienie karalności publicznego znieważenia Prezydenta RP potrzebą ochrony autorytetu Prezydenta RP przed publicznym ośmieszeniem go czy przedstawienia jego karykaturalnego obrazu³⁵. Słowo „karykatura”, za-

31 M. Safjan, L. Bosek (w:) *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, komentarz do art. 126 Konstytucji RP.

32 Zob. J. Kulesza (w:) *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 3, *Komentarz do artykułów 222–316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2024, komentarz do art. 135 k.k.

33 D. Szczepaniak, *Odpowiedzialność karna za znieważenie Prezydenta. Rzecz o kodyfikacji prawa karnego w II Rzeczypospolitej i jej współczesnych reminiscencjach*, „Forum Prawnicze” 2022/1(69), s. 79, za: W. Makowski, *Kodeks karny 1932. Komentarz*, Warszawa 1933, s. 342.

34 Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6.07.2011 r. (P 12/09), *Legalis*.

35 J. Piórkowska-Flieger, S. Patyra, *Przestępstwo zniewagi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2012/3, s. 10.

pożyczone z włoskiego słowa *caricare*, oznacza przesadzać, przejaskrawiać³⁶. Za historyczny, lecz nie tracący aktualności, przykład niech posłuży sytuacja, która nastąpiła w schyłkowym Związku Radzieckim w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, kiedy to pozwalano na niepoehlebne ukazywanie nawet najwyższych urzędników państwowych w formie karykatury (w dosłownym znaczeniu), co służyło ocenie sytuacji wewnętrznej³⁷. Choć autorom przytoczonego wyżej argumentu prawdopodobnie nie chodziło o karykaturę w dosłownym znaczeniu, jako przejaskrawiony obraz, to można śmiało stwierdzić, że „wyszydzanie”, „ośmieszanie” czy „zniekształcenie” pewnych zachowań lub cech osób sprawujących funkcje publiczne, w tym Prezydenta RP, stanowi rodzaj dialogu społeczeństwa z władzą, który ta ostatnia musi znosić w ramach wolności słowa.

Krytyczne stanowisko do poglądu TK, iż ograniczenia dotyczące jedynie formy wypowiedzi, nie dotyczący jednocześnie jej treści, w szczególności odnoszące się do wypowiedzi znieważających, nie stanowią ingerencji w swobodę debaty publicznej, wyrazili autorzy komentarza do Konstytucji RP pod redakcją Marka Safjana i Leszka Boska. Wskazują oni, że niejednoznaczne i nieprecyzyjne kryteria utrudniają oddzielenie „(...) wypowiedzi znieważających od wypowiedzi niemających takiego charakteru i stanowiących co najwyżej zniesławienie. Co więcej, wiele wypowiedzi publicznych ma w istocie charakter mieszany, zawartej w nich merytorycznej krytyce towarzyszy niejednokrotnie napastliwa, czy prowokacyjna forma. Wykluczenie tego typu wypowiedzi, ze względu na nieodpowiednią (niepoprawną) formę, ze sfery objętej ochroną na gruncie art. 54 Konstytucji RP, co wynika z wyr. TK z 6.7.2011 r. (P 12/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 51), prowadzić może do nadmiernego ograniczenia prawa do krytyki i tym samym krępować swobodne uczestnictwo w debacie publicznej”³⁸.

W późniejszym wyroku, zapadłym w sprawie oceny zgodności art. 226 § 1 k.k. z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego dokonane niepublicznie, Trybunał dopuścił pogląd, iż: „(...) biorąc pod uwagę, że brak jednoznacznej definicji zniewagi rodzi trudności w zakwalifikowaniu konkretnej wypowiedzi, należy przyjąć, że *prima facie* wypowiedzi znieważające mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 54 ust. 1 Konstytucji”³⁹. Innymi słowy w sytuacjach, w których czynność sprawcza znieważenia powoduje trudności w subsumpcji, konstytucyjna wolność wyrażania poglądów

36 K. Kakareko, *Karykatura jako narzędzie polityki państwa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2017, t. LXIX, z. 2, s. 295.

37 K. Kakareko, *Karykatura jako narzędzie polityki państwa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2017, t. LXIX, z. 2, s. 310–311.

38 J. Sadowski (w.): *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 54, Nb 20. Odmiennie stanowisko przedstawił J. Kulesza, którego zdaniem „(...) głowa państwa ma obowiązek wystawić się na wypowiedzi emocjonalne, a nawet krzywdzące dla ich adresata czy też przekraczające dobre obyczaje w życiu publicznym, jednak z zastrzeżeniem – uzupełniając rozważania zawarte w pytaniu prawnym – że nie stanowią zniewagi” – *Znieważenie Prezydenta RP a wolność wypowiedzi. Glosa do wyroku TK z dnia 6 lipca 2011 r., P 12/09, PiP 2012/11*, s. 139.

39 Wyrok TK z 12.02.2015 r. (SK 70/13), Legalis.

ma pierwszeństwo przed godnością człowieka oraz ochroną czci i dobrego imienia (art. 30 i 47 Konstytucji RP).

W wyroku zapadłym w 1993 r., a więc na tle ówczesnej transformacji systemu politycznego, społecznego i gospodarczego, Sąd Najwyższy stwierdził, iż: „(...) życie publiczne dostarcza argumentów na to, że nastąpiła wyraźna zmiana w normach obyczajowych, poprzez złagodzenie ongiś dość ostro zarysowanych w tej dziedzinie zakazów”. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na „(...) wyraźne złagodzenie ongiś rygorystycznie traktowanych granic chroniących dobre imię i część osobistości życia politycznego (...)”⁴⁰. Zdaniem Joanny Piórkowskiej-Flieger i Sławomira Patyry należy wyrazić wątpliwość, czy prawo powinno „podążyć” za ulegającymi zmianie normami obyczajowymi⁴¹. W kontrze do tego stanowiska można jednak zadać pytanie, czy prawo karne stanowi właściwe narzędzie do kształtowania norm obyczajowych, zarówno przez zapobieganie ich zmianom, jak i inicjowanie takowych zmian.

W nowszym orzecznictwie Sąd Najwyższy słusznie zwrócił uwagę, „(...), że art. 10 ust. 2 EKPC nie pozostawia wiele miejsca na ograniczanie wolności wypowiedzi w dziedzinie dyskursu lub debaty publicznej – w toku których wolność wypowiedzi ma najwyższe znaczenie – lub w odniesieniu do kwestii powszechnego zainteresowania”⁴². W tym samym judykacie Sąd Najwyższy stwierdził, nie bez pewnej dozy krytyki, lecz wyłącznie na gruncie dobrych obyczajów, że wulgaryzmy mogą stanowić wyraz ujścia emocjom. W zależności od konkretnych okoliczności użycie wulgaryzmu może stanowić przejaw ostrej krytyki politycznej, bez wyczerpywania znamion przestępstwa. Kontekst użycia obraźliwego sformułowania był przedmiotem rozważań sądów w głośnej sprawie pisarza Jakuba Żulczyka o znieważenie Prezydenta RP, przez użycie słowa „debil”. W postępowaniu umorzonym z uwagi na niską szkodliwość społeczną czynu, istotny okazał się całokształt wypowiedzi oskarżonego w mediach społecznościowych mającej na celu wykazanie błędnego jego zdaniem stanowiska wyrażonego przez Prezydenta RP⁴³. Użyty zwrot, niewątpliwie obraźliwy, nie pozostawał jednak w próżni, mając niejako podsumować wywód autora. Na konieczność interpretacji całej wypowiedzi, a nie pojedynczego, nawet obraźliwego wyrażenia, zwrócił uwagę J. Kulesza w głosie do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie wydanego w tej samej sprawie, podkreślając, że: „Dopiero [...] bezzasadny, złośliwy atak osobisty, niepozostający w związku z jakąkolwiek aktywnością polityka, skupiony na ataku na jego godność – zelżeniu go, może stanowić podstawę wdrożenia narzędzi prawnych w celu ochrony jego

40 Wyrok SN z 28.07.1993 r. (WRN 91/93), OSNKW 1993/11, poz. 73.

41 J. Piórkowska-Flieger, S. Patyra, *Przestępstwo zniewagi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2012/3, s. 26.

42 Postanowienie SN z 21.09.2022 r. (I KK 180/22), Legalis nr 2900298.

43 Postanowienie SN z 23.05.2023 r. (II KK 60/23), Legalis nr 2937296.

godności”⁴⁴. Można zakładać, że w dużej mierze wypowiedzi pod adresem Prezydenta RP zawierające wulgarne zwroty, stanowią wyraz krytyki działalności politycznej głowy państwa. Co więcej, nawet wulgarne sformułowanie może występować w różnym znaczeniu, będąc np. synonimem zwrotu oznaczającego „zwyczajną” krytykę aktywności publicznej. Takie ustalenie kontekstu wypowiedzi może prowadzić do wniosku, iż użyty zwrot, choć stanowił wulgaryzm, to jednak mieścił się w granicach dozwolonej krytyki podlegającej ochronie Konwencji⁴⁵. Autor glosy opowiedział się przy tym za stanowiskiem, iż jeżeli wyrażenie mieści się w ramach konstytucyjnej i konwencyjnej wolności wypowiedzi, to właściwym rozstrzygnięciem jest uniewinnienie, a nie umorzenie postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość czynu⁴⁶.

Można zatem stwierdzić, iż ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą sformułowania wulgarne mieszczą się w formie dopuszczalnej krytyki, w tych sytuacjach, w których stanowią wyraz poglądów oceniających działalność polityczną głowy państwa. Jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Szczecinie: *„wartość dobra jakim jest cześć i godność Prezydenta, nie może być postrzegana w całkowitym oderwaniu od porządku ustrojowego państwa, albowiem dokonując wartościowania tego dobra w systemie demokratycznym, należy uwzględnić także ważki interes publiczny determinowany wymogami pluralizmu, tolerancji i otwartości (...)”*⁴⁷.

Na interesujący aspekt związany ze szkodliwością społeczną użytego obraźliwego sformułowania zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawach II AKa 110/22⁴⁸ (dotyczącej wcześniej już przywołanej sprawy Jakuba Żulczyka) oraz II AKa 109/2349. Wszczęcie postępowań karnych, na co oskarżeni nie mieli wpływu, przyczyniło się do nagłośnienia tych incydentów związanych z użyciem obraźliwych sformułowań wobec głowy państwa. Okoliczności te nie powinny mieć zatem wpływu na wartościowanie społecznej szkodliwości czynu. Jednocześnie nadanie rozgłosu takim zdarzeniom przez samo zainicjowanie postępowania karnego *ad personam* jest wskazówką dla organów ścigania, iż ewentualne stawianie zarzutów powinno następować po wyjątkowo wnikliwej analizie materiału dowodowego, aby nie doprowadzić do odwrotnego skutku, jakim jest przecież ochrona dobrego imienia i godności Prezydenta RP.

44 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 2023/4/94-100.*

45 J. Kulesza, *Wolność wypowiedzi w kampanii wyborczej a ochrona godności urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13.12.2021 r., II AKa 171/21., PS 2023/3/110-117.*

46 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 2023/4/94-100.*

47 Wyrok SA w Szczecinie z 19.09.2019 r. (II AKa 184/19), Legalis nr 2301642.

48 Wyrok SA w Warszawie z 30.09.2022 r. (II AKa 110/22), Legalis nr 2833621.

49 Wyrok SA w Warszawie z 31.07.2024 r. (II AKa 109/23).

V. WYODRĘBNIE NIE PRZESTĘPSTWA ZNIEWAŻENIA PREZYDENTA RP WZGLĘDEM PRZESTĘPSTWA ZNIEWAŻENIA POZOSTAŁYCH ORGANÓW KONSTYTUCYJNYCH

Nawet przyjmując założenie, że ochrona czci i godności Prezydenta RP wymaga unormowania wyższego stopnia niż przeciętnego obywatela, ze względu na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, pozostaje kwestia, czy jest konieczne wyodrębnianie przestępstwa zniewagi Prezydenta RP względem innych organów konstytucyjnych.

Pomijając w tym miejscu kwestię niższej górnej granicy ustawowego wymiaru kary pozbawienia wolności, należy stwierdzić, że zakres ochrony, jaką daje art. 226 § 3 k.k., jest szerszy niż art. 135 § 2 k.k., z uwagi na wspomniane wyżej znamię „poniżenia”. W zdaniu odrębnym do wyroku TK w sprawie P 12/09 sędzia Biernat stwierdził, że choć uzasadnieniem utrzymywania przepisu art. 135 § 2 k.k. jest szczególna pozycja urzędu prezydenta w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, określona w rozdziale V Konstytucji, to równocześnie nie uważa on, aby taki przepis był konstytucyjnie nakazany, a zatem jego obowiązywanie mieści się w zakresie swobody ustawodawczej parlamentu⁵⁰.

Popierając zasadność odrębnego unormowania przestępstwa za znieważenie Prezydenta RP, można argumentować, iż Kodeks karny w art. 136 § 3 k.k. przewiduje karalność za publiczne znieważenie głowy obcego państwa na terytorium RP. Likwidacja art. 135 § 2 k.k. pozornie mogłaby dawać większą ochronę znieważanej na terytorium RP głowie obcego państwa niż Prezydentowi RP. Jednakże w takim przypadku część urzędu Prezydenta RP podlegałaby nadal ochronie prawnokarnej na podstawie art. 226 § 3 k.k., tak jak część innych organów konstytucyjnych. Osobne przestępstwo znieważenia głowy obcego państwa na terenie RP jest pochodną zobowiązań nałożonych na RP przez przystąpienie do Konwencji z dnia 14.12.1973 r. o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom⁵¹. Na mocy tej Konwencji osobą korzystającą z ochrony międzynarodowej jest m.in. głowa państwa, w tym każdy członek organu kolegialnego pełniącego, zgodnie z konstytucją danego państwa, funkcję głowy państwa (art. 1 ust. 1a Konwencji z dnia 14.12.1973 r.), lecz ochronie takiej nie podlega ogół organów konstytucyjnych danego państwa. Skutkiem tego jest objęcie indywidualnym przedmiotem ochrony przez art. 136 § 3 k.k. głów państw obcych, a nie obcych organów konstytucyjnych. Ustawowe zagrożenie karalnością za czyn z art. 136 § 3 k.k. jest tożsame z zagrożeniem przewidzianym w art. 135 § 2 k.k., a zatem wyższe niż w art. 226 § 3 k.k., lecz nie jest to wymóg przewidziany przez międzynarodowe umowy i może zostać zmieniony przez ustawodawcę. Ustawowa kara

50 Zdanie odrębne sędziego S. Biernata do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6.07.2011 r. (P 12/09), Legalis.

51 Konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, sporządzona w Nowym Jorku dnia 14.12.1973 r. (Dz.U. z 1983 r. nr 37 poz. 168).

za znieważenie Prezydenta RP, w wymiarze 3 lat pozbawienia wolności, jest wyraźnie wyższa niż zagrożenie karą grzywny lub ograniczenia wolności za znieważenie na podstawie art. 216 k.k., kara grzywny, ograniczenia wolności oraz kara pozbawienia wolności do roku za znieważenie funkcjonariusza publicznego na podstawie art. 226 § 3 k.k., a także wyższa niż górna granica kary 2 lat pozbawienia wolności za znieważenie organu konstytucyjnego na podstawie art. 226 § 3 k.k. Zasadna jest zatem teza, że wbrew orzecznictwu ETPC formułującego zasadę „grubszej skóry” osób pełniących funkcje publiczne, ustawodawca poprzez art. 135 § 2 k.k. nadaje większą ochronę czci głowy państwa niż reszcie obywateli i organów konstytucyjnych.

Odnosząc się do ustawowego zagrożenia za popełnienie czynu z art. 135 § 2 k.k., Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na okoliczność, iż przepisy regulujące zasady wymiaru kary i środków karnych, a w szczególności art. 58 § 3 k.k. i art. 59 k.k., dają możliwość odpowiednio wymierzenia kary grzywny lub ograniczenia wolności zamiast kary pozbawienia wolności, o ile występek nie miał charakteru chuligańskiego, albo dopuszczają odstępnie od wymiaru kary⁵². Rozważając grożące sankcje za znieważenie Prezydenta RP, pod uwagę brać jednak należy nie tylko regulacje umożliwiające sądowi orzeczenie kar łagodniejszych, ale raczej przyznaną przez ustawodawcę samą możliwość orzeczenia kary bezwzględnej pozbawienia wolności do lat trzech. Ponadto w sytuacji wymierzenia kary pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania, a nawet warunkowego umorzenia postępowania, osoba objęta wyrokiem, np. dziennikarz, znajduje się w sytuacji, w której ostra krytyka głowy państwa może doprowadzić do zarządzenia wykonania kary lub podjęcia postępowania karnego, co w oczywisty sposób może zniechęcać do publicznej krytyki Prezydenta RP.

VI. PODSUMOWANIE

Fakt wyodrębnienia czynu z art. 135 § 2 k.k. spośród czynów znieważenia organów konstytucyjnych, a nawet znieważenia funkcjonariuszy publicznych, nie może być uznany jako proporcjonalny do chronionego dobra, jakim jest cześć głowy państwa. Obecna regulacja karna jest być może skutkiem tego, iż u zarania III RP pozycja ustrojowa Prezydenta na mocy tzw. Małej Konstytucji była silniejsza, niż ukształtowała to Konstytucja z 1997 r. Pozostałością tamtej pozycji jest silny mandat demokratyczny pochodzący z wyborów bezpośrednich. Przewidziane w obecnie obowiązującej Konstytucji RP prerogatywy prezydenckie, a nawet rola Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela RP, nie uzasadniają wyróżnienia tego urzędu spośród pozostałych organów konstytucyjnych poprzez wyodrębnienie karalności za znieważenie. Istnienie osobnego przestępstwa znieważenia Prezydenta RP nie może być argumentowane zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, potrzebą ochrony powagi państwa czy pozycją

52 Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6.07.2011 r. (P 12/09), Legalis.

ustrojową urzędu. Natomiast może być postrzegane jako nieadekwatna do konstytucyjnej rangi próba dowartościowania tego urzędu.

Ochrona prawnokarna czci głowy państwa, czy szerzej organu konstytucyjnego, może wejść w kolizję z prawem do wzmożonej wolności krytyki osób piastujących funkcje publiczne. Takie zagrożenie dostrzegł w zdaniu odrębnym do wyroku TK w sprawie P 12/09 sędzia S. Biernat, wskazując, że w przypadku zmiany polityki karania i wymierzania przez sądy kar pozbawienia wolności za przestępstwa z art. 135 § 2 k.k. „(...) można by się spodziewać wydawania przez ETPC orzeczeń o naruszeniu Konwencji przez Polskę”⁵³. Zwiększenie represyjności przez wymiar sprawiedliwości może nastąpić przez zmianę polityki karnej w zakresie uznawania za przestępstwa bardzo krytycznych wypowiedzi, co nie jest wykluczone wobec niejasno zaznaczonych granic zniewagi. Nawet potencjalna możliwość wymierzenia kary bezwzględnej pozbawienia wolności, zwłaszcza w połączeniu ze zwiększoną ilością wnoszonych aktów oskarżenia, może wywołać efekt mrozący w zakresie wolności wypowiedzi, w tym krytyki wymierzonej w działania Prezydenta RP. Byłoby to szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania ustroju demokratycznego, który stanowi większą wartość niż dobre imię nawet najwyższego reprezentanta państwa.

adw. Andrzej Kołaczek

Autor jest adwokatem. W przeszłości sprawował funkcję zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Wielkopolskiej Izby Adwokackiej, a obecnie jest sędzią Sądu Dyscyplinarnego przy tej Izbie.

The author is an attorney. He previously served as the Deputy Disciplinary Prosecutor of the Greater Poland Bar Association and is currently a judge of the Disciplinary Court at that Association.

53 Zdanie odrębne sędziego S. Biernata do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6.07.2011 r. (P 12/09), Legalis.

ABSTRACT

Keywords: *Insulting the President of the Republic of Poland, insulting constitutional bodies, insulting public officials, freedom of expression, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Constitution of the Republic of Poland*

Protection of the reputation of the President of the Republic of Poland in the Criminal Code compared to standards of the freedom of expression provided for in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Polish Constitution

The article presents the protection of the reputation of the President of the Republic of Poland provided for in sec. 135 § 2 of the Polish Criminal Code compared to the criminal protection of the reputation of constitutional bodies of the Republic of Poland, public officials as well as the reputation of other citizens. In particular, the author seeks to answer the question whether the regulations currently in place correspond to the standards of the freedom of expression provided for in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Polish Constitution. The author poses a question about the legitimacy of isolating a crime of insulting the President of the Republic of Poland with respect from sec. 226 § 1 and 3 of the Criminal Code.

Bibliografia

1. **Dyjakowska Marzena**, *Subsydiarne stosowanie prawa rzymskiego w Polsce przedrozbiorowej na zbrodni obrazy majestatu*, „Teka Kom. Praw. - OL PAN” 2012
2. **Kakareko Ksenia**, *Karykatura jako narzędzie polityki państwa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2017, t. LXIX, z. 2
3. **Krajewski Radosław**, *Przestępstwo znieważenia lub poniżenia konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2016, t. 9
4. **Kulesza Jan** (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 3, *Komentarz do artykułów 222–316*, Warszawa 2024
5. **Kulesza Jan**, *Wolność wypowiedzi contra godność urzędu Prezydenta RP. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30.09.2022 r., II AKa 110/22, PS 2023/4/94-100*

6. **Kulesza Jan**, *Wolność wypowiedzi w kampanii wyborczej a ochrona godności urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13.12.2021 r., II AKa 171/21, PS 2023/3/110-117*
7. **Kulesza Jan**, *Znieważenie Prezydenta RP a wolność wypowiedzi. Glosa do wyroku TK z dnia 6 lipca 2011 r., P 12/09, PiP 2012/11*
8. **Lachowski Jerzy** (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do artykułów 222–316*, Warszawa 2024
9. **Makowski Wacław**, *Kodeks karny 1932. Komentarz*, Warszawa 1933
10. **Piórkowska-Flieger Joanna, Patyra Sławomir**, *Przestępstwo zniewagi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2012/3
11. **Sadomski Jacek** (w:) M. Safjan, L. Bosek *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016
12. **Safjan Marek, Bosek Leszek** (w:) *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
13. **Stefański Ryszard A.**, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2025
14. **Szczepaniak Damian**, *Odpowiedzialność karna za znieważenie Prezydenta. Rzecz o kodyfikacji prawa karnego w II Rzeczypospolitej i jej współczesnych reminiscencjach*, „Forum Prawnicze” 2022/1(69)

Pojęcia kluczowe: *prawo do życia, zakaz tortur, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do rzetelnego procesu sądowego, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolność wypowiedzi, granice stosowania ograniczeń praw, skargi indywidualne*

Marek Antoni Nowicki

Europejski Trybunał Praw Człowieka – przegląd orzecznictwa (styczeń–marzec 2026 r.)

ABSTRAKT

Prezentowany przegląd orzecznictwa stanowi omówienie najistotniejszych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanych w okresie od stycznia do marca 2026 r. Obejmuje on zagadnienia dotyczące:

prawa do życia, zakazu tortur, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawa do rzetelnego procesu sądowego, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi, granic stosowania ograniczeń praw, skarg indywidualnych.

I. PRAWO DO ŻYCIA (ART. 2)

Trybunał musi zachować szczególną ostrożność w sprawach, w których wchodzi w grę naruszenie art. 2 i 3 Konwencji. W przypadku gdy przed sądami krajowymi toczyło się postępowanie karne dotyczące takich zarzutów, należy pamiętać, że odpowiedzialność karna różni się od odpowiedzialności państwa wynikającej z Konwencji. Kompetencje Trybunału ograniczają się do tej ostatniej. Odpowiedzialność na mocy Konwencji opiera się na jej postanowieniach, które należy interpretować w świetle przedmiotu i celu Konwencji, z uwzględnieniem wszelkich mających zastosowanie zasad lub regulacji prawa międzynarodowego. Nie należy mylić tej odpowiedzialności, wynikającej z działań jego organów, przedstawicieli i funkcjonariuszy, z krajowymi kwestiami prawnymi dotyczącymi indywidualnej odpowiedzialności karnej rozpatrywanymi przez krajowe sądy karne.

Wyrok Magherini i inni v. Włochy, 15.01.2026 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 32707/19, par. 113 – dot. zarzutu użycia nadmiernej siły przez funkcjonariuszy siły bezpieczeństwa działających w celu obezwładnienia na ulicy

zachowującego się w sposób niebezpieczny krewnego skarżących, który w rezultacie zastosowanych przez nich metod zmarł.

Kwestię zaprzestania stosowania środków sztucznie podtrzymujących życie należy rozpatrywać w kontekście pozytywnych obowiązków państwa wynikających z art. 2. Aby ocenić, czy w takich okolicznościach państwo wywiązało się z tych obowiązków, należy uwzględnić następujące elementy: istnienie w prawie krajowym i praktyce krajowej regulacji prawnych zgodnych z wymogami art. 2; uwzględnienie w procesie decyzyjnym wcześniej wyrażonych życzeń pacjenta i jego bliskich, a także opinii członków personelu medycznego; możliwość odwołania się do sądu w przypadku wątpliwości co do tego, jaka decyzja byłaby najlepsza w interesie pacjenta.

Wyrok Medmoune v. Francja, 5.02.2026 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 55026/22, par. 38–39 – dot. decyzji lekarzy o wstrzymaniu sztucznego podtrzymywania życia pacjenta mimo wcześniej wyrażonej przez niego w tzw. testamentie życia formalnej odmowy zgody na taki krok.

Państwa dysponują marginesem swobody nie tylko w kwestii zgody lub jej odmowy zaprzestania zabiegów sztucznie podtrzymujących życie i warunków jej realizacji, ale także w kwestii sposobu zachowania równowagi między ochroną prawa pacjenta do życia a ochroną prawa do poszanowania jego prywatności i autonomii osobistej oraz, bardziej ogólnie, wszystkich konkurujących praw i interesów, które obejmują również zachowanie godności pacjenta i złagodzenie jego cierpienia. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona, ponieważ również w tym zakresie Trybunał zastrzega sobie prawo do kontroli przestrzegania przez państwo zobowiązań wynikających z art. 2.

Wyrok Medmoune v. Francja, 5.02.2026 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 55026/22, par. 40–41.

W przypadku zaprzestania zabiegów sztucznie podtrzymujących życie, przy badaniu ewentualnego naruszenia art. 2 należy również rozważyć wymagania art. 8 Konwencji. Trybunał uznał jednak, że chociaż art. 8 gwarantuje prawo do autonomii osobistej jako element prawa do poszanowania życia prywatnego, nie zobowiązuje państw członkowskich do nadania wiążącej mocy prawnej wytycznym zawartym w testamentach życia, ponieważ kwestia ta leży w zakresie ich swobody oceny. Ponadto w przewodniku Rady Europy „dotyczącym procesu podejmowania decyzji dotyczących leczenia medycznego w sytuacjach końca życia” wskazano, że autonomia nie oznacza prawa pacjenta do otrzymania każdego leczenia, o które może prosić, w szczególności gdy uznaje się je za nieodpowiednie, bowiem decyzja co do opieki medycznej jest wynikiem połączenia woli pacjenta i oceny sytuacji przez profesjonalistę działającego w ramach swoich obowiązków.

Wyrok Medmoune v. Francja, 5.02.2026 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 55026/22, par. 48.

II. ZAKAZ TORTUR (ART. 3)

W przypadku skarg opartych na art. 3 Konwencji i dotyczących warunków pozbawienia wolności uznaje się, że jeżeli w porządku prawnym państwa Konwencji dostępny jest skuteczny środek prawny o charakterze prewencyjnym, skarżący przebywający w areszcie w warunkach, które są przedmiotem zarzutu, ma obowiązek z niego skorzystać w celu należytego wyczerpania krajowych środków prawnych. Ten sam wymóg istnieje, gdy zarzucane warunki przetrzymywania w areszcie ustały, a skarżący ma dostęp do skutecznego środka prawnego na szczeblu krajowym. W tego rodzaju sprawach łączne wymagania art. 13 i art. 3 oznaczają obowiązek istnienia komplementarnych środków prewencyjnych i odszkodowawczych.

Wyrok Sekour v. Francja, 12.03.2006 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 52496/19, par. 74 – dot. umieszczenia więźnia w celi izolacyjnej i kolejnych decyzji o przedłużeniu pobytu w niej.

III. PRAWO DO WOLNOŚCI I BEZPIECZEŃSTWA OSOBISTEGO (ART. 5)

Główny cel gwarancji zawartej w art. 5 ust. 3 Konwencji, a mianowicie zapobieganie arbitralnemu lub nieuzasadnionemu pozbawieniu wolności, zostałyby zniweczone, gdyby osoby bezprawnie aresztowane po wycofaniu wobec nich pierwotnych zarzutów mogły zostać bez postawienia przed sędzią ponownie aresztowane na zasadniczo nowych i niezwiązanych z nimi podstawach. W takich przypadkach artykuł ten wymaga ponownego postawienia przed sędzią niezwłocznie po przedstawieniu przez prokuratora nowych faktów i podstaw mogących uzasadniać kolejne pozbawienie wolności.

Wyrok Cuculovic v. Szwajcaria, 19.02.2026 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 28865/17, par. 35 – dot. tymczasowego aresztowania skarżącego przedłużanego na podstawie nowych faktów niezwiązanych z zarzuconym przestępstwem spowodowania poważnego wypadku drogowego.

IV. PRAWO DO RZETELNEGO PROCESU SĄDOWEGO (ART. 6)

W specyficznym kontekście sporów związanych ze sportem i obowiązujących w nich postępowań arbitrażowych wymogi niezawisłości i ochrony przed niepożądanym wpływem na członków organów orzekających należy oceniać z uwzględnieniem szczególnych ram instytucjonalnych funkcjonowania sądów arbitrażowych.

Wyrok Altiner Akıncı v. Turcja, 6.01.2026 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 9570/23, par. 79 – dot. zarzutu braku wystarczających gwarancji niezawisłości i bezstronności Komisji Arbitrażowej ds. Sportu w obowiązkowym postępowaniu arbitrażowym w sprawie decyzji Tureckiej Federacji Siatkówki.

Potwierdzony fakt skorumpowania sędziego stanowi podstawę umożliwiającą wzruszenie prawomocnego wyroku nawet, jeśli skorumpowany został tylko jeden z sędziów składu orzekającego, bowiem tajemnica narady sędziowskiej nie pozwala ustalić rzeczywistego wpływu tego sędziego na jej przebieg i rezultat. Korupcja sędziego z definicji podważa jego bezstronność i pozbawia strony możliwości uzyskania sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd.

Wyrok Finanziara D’Investimento Fininvest S.P.A. i Berlusconi v. Włochy, 8.01.2026 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 23538/14 i 23554/14, par. 164–166 – dot. postępowania cywilnego wszczętego przed sądami włoskimi przeciwko spółce skarżącej, której prezesem był Silvio Berlusconi.

Ochrona niezawisłości sędziowskiej wymaga, aby w przypadku przymusowego przeniesienia sędziego między wydziałami tego samego sądu, z których każdy zajmuje się sprawami z innej dziedziny prawa, istniał ten sam poziom zabezpieczeń przed przymusowym przeniesieniem sędziów jak przy przeniesieniach między różnymi sądami.

Wyrok Biliński v. Polska, 15.01.2026 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 13278/20, par. 69 – dot. decyzji o przeniesieniu sędziego wbrew jego woli do innego wydziału tego samego sądu i braku możliwości skutecznej kontroli tej decyzji przez ciało niezawisłe i bezstronne.

Art. 6 nie ma zastosowania do czasowego delegowania sędziego pod warunkiem braku istotnej zmiany natury jego zadań i funkcji.

Wyrok Biliński v. Polska, 15.01.2026 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 13278/20, par. 70.

Uchwalenie przepisów ogólnych mogących mieć niekorzystny wpływ na sytuację stron postępowania sądowego jest możliwe, jeśli nie mają one w istocie na celu wywarcia wpływu na toczące się postępowania sądowe i obejścia zasady rządów prawa.

Wyrok Simoncini v. San Marino, 19.02.2026 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 14396/24, par. 115 – dot. unieważnienia powołania sędziego w rezultacie interwencji ustawodawcy z mocą wsteczną prowadzącej do zmiany sposobu interpretacji przepisów o Radzie Sądownictwa.

W sprawach, w których wchodzi w grę unieważnienie powołania sędziego lub złożenie go z urzędu, należy we właściwy sposób uwzględniać zasadę nieusuwalności sędziów, którą powszechnie uznaje się za wywodzącą się z sędziowskiej niezawisłości – warunku istnienia rządów prawa. Sędziowie muszą korzystać – podobnie, jak inni obywatele – z ochrony przed arbitralnością władzy ustawodawczej i wykonawczej. Skuteczność takiej ochrony w przypadku złożenia z urzędu może zapewnić wyłącznie kontrola jego legalności przez niezależny organ sądowy.

Wyrok Simoncini v. San Marino, 19.02.2026 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 14396/24, par. 125.

Zastosowanie art. 6 i zagwarantowanego w nim prawa dostępu do sądu w postępowaniu przed sądem krajowym zależy od tego, czy spór dotyczy prawa, które można uznać, przynajmniej na możliwych do uzasadnienia podstawach, za uznane w prawie krajowym. Kwestia ta wymaga rozstrzygnięcia przede wszystkim przez sąd krajowy. W tym celu sąd ten powinien poddać wniesione roszczenie szczegółowej analizie i przedstawić przekonujące uzasadnienie swojego stanowiska z uwzględnieniem właściwych przepisów prawa krajowego i orzecznictwa.

Opinia doradcza z dnia 5.03.2026 r. na podstawie Protokołu nr 16 do Konwencji sporządzona na wniosek Sądu Najwyższego Ukrainy w kwestii statusu pomieszczeń zakonnych oraz właściwości sądów do rozpatrywania związanych z nimi sporów (wniosek nr P16-2025-001).

V. PRAWO DO POSZANOWANIA ŻYCIA PRYWATNEGO I RODZINNEGO (ART. 8)

„Korespondencja” może stać się przedmiotem ingerencji nie tylko w momencie jej wysyłania lub odbierania, ale także później, w razie dostępu do nośnika – fizycznego lub elektronicznego – na którym została zapisana. Można uznać, że (a) tajny agent, przeniknąwszy do organizacji, mógłby wykorzystać swoją pozycję do uzyskania dostępu do korespondencji w sposób, który nie byłby możliwy dla osoby z zewnątrz, oraz że (b) taki agent, jako funkcjonariusz, mógłby przekazywać ustalenia do swojej agencji znacznie łatwiej oraz w sposób bardziej ciągły i systematyczny niż osoba prywatna lub sygnalista kierujący się poczuciem obowiązku obywatelskiego, a nawet obowiązkiem ustawowym.

Wniknięcie „agenta na przykryciu” (*agent on cover*) do stowarzyszenia oznacza zatem ingerencję w jego prawo do poszanowania „korespondencji” w rozumieniu art. 8 ust. 1 Konwencji.

Wyrok Green Alliance v. Bułgaria, 17.02.2026 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 6580/22, par. 114–116 – dot. regulacji prawnych umożliwiających infiltrację

organizacji pozarządowych i wolnych zawodów przez agentów działających „pod przykryciem”.

W przypadkach, w których zarzut skarżącego odnosi się w sposób abstrakcyjny do systemu umożliwiającego inwigilację, a nie do jej konkretnych przypadków, należy zbadać wchodzące w grę przepisy krajowe w brzmieniu obowiązującym w momencie rozpatrywania skargi przez Trybunał, a nie te obowiązujące w chwili jej złożenia.

Przy ocenie, czy przepisy wchodzące w grę zapewniają skuteczną ochronę przed nadużyciami, należy opierać się nie tylko na ich tekście, ale również brać pod uwagę (a) rzeczywiste działanie wprowadzonego na ich podstawie systemu kontroli, oraz (b) istnienie lub brak dowodów wskazujących na nadużycia przy ich stosowaniu.

Wyrok Green Alliance v. Bułgaria, 17.02.2026 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 6580/22, par. 144.

W sprawach dotyczących imigracji art. 8 nie nakłada na państwo ogólnego obowiązku poszanowania wyboru kraju zamieszkania przez małżonków lub zezwolenia na łączenie rodzin na jego terytorium. Kontrola imigracji stanowi uzasadniony cel ingerencji państwa w prawo do poszanowania życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 Konwencji. To samo dotyczy sfery obowiązków pozytywnych państwa w tego rodzaju sprawach. Kontrola imigracji służy ogólnym interesom dobrobytu gospodarczego kraju, w związku z którymi państwo korzysta zwykle z szerokiego marginesu swobody.

Wyrok V.N. i inni v. Szwecja, 19.02.2026 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 42101/23, par. 86 – dot. odmowy zezwolenia na pobyt z powołaniem się na zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa.

Powszechnie przyjmuje się, że państwa Konwencji mogą oddalić wniosek o zezwolenie na wjazd i pobyt członków rodziny cudzoziemca z powołaniem się na bezpieczeństwo publiczne. Ponadto przy ocenie zasadności wydalenia cudzoziemca istotnymi kryteriami są charakter i waga popełnionych przestępstw. Przy ocenie długości zakazu ponownego wjazdu bierze się pod uwagę, czy przestępstwo prowadzące do wydania nakazu wydalenia miało charakter wskazujący na istnienie ze strony osoby wydalonej poważnego zagrożenia dla porządku publicznego.

Wyrok V.N. i inni v. Szwecja, 19.02.2026 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 42101/23, par. 96–97.

Pomieszczenia klasztoru lub konwentu, w tym cele klasztorne, można uznać za „dom” – w rozumieniu art. 8 odczytywanego w świetle art. 9 – osób mających z nimi wystarczające i trwałe powiązania. Jeżeli związek ten ma podłoże wyłącznie religijne, wówczas szczególnego znaczenia nabiera status danych osób we wchodzącej w grę

wspólnocie religijnej. Fakt, iż osoba wcześniej zajmowała pomieszczenia klasztorne jako członek wspólnoty zakonnej, a następnie ją opuściła, powinien być głównym czynnikiem przy ocenie, czy można ją uważać za osobę, która zachowała „wystarczające” powiązania z tymi pomieszczeniami.

Opinia doradcza z dnia 5.03.2026 r. na podstawie Protokołu nr 16 do Konwencji sporządzona na wniosek Sądu Najwyższego Ukrainy w kwestii statusu pomieszczeń zakonnych oraz właściwości sądów do rozpatrywania związanych z nimi sporów (wniosek nr P16-2025-001).

Prokuratorzy, podobnie jak sędziowie, muszą spełniać wysokie standardy uczciwości w wykonywaniu swoich obowiązków zawodowych oraz w sferze prywatnej poza urzędem, aby chronić publiczne zaufanie do integralności systemu wymiaru sprawiedliwości. Można uznać, że w tym celu państwa mogą określić ogólne zasady ograniczające dostęp do tych zawodów ze względów etycznych. Zasadniczo jednak ocena w tym zakresie musi być w każdym przypadku zindywidualizowana, zwłaszcza co do znaczenia przestępstwa popełnionego przez daną osobę przed laty jako nieletni.

Wyrok Manjani v. Albania, 10.03.2026 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 32283/23, par. 51 – dot. odmowy przyjęcia kandydata do Szkoły Sędziów z powodu skazania za drobne przestępstwo w okresie, w którym był nieletni.

VI. WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI (ART. 10)

W systemie rządów prawa kontrola sądowa stanowi ostateczną gwarancję podstawowych praw jednostek i ich ochrony przed nadużyciami władzy. Obejmuje to ochronę przed złośliwym lub w inny sposób bezpodstawnym ściganiem lub podobnymi naruszeniami ze strony władzy wykonawczej. Biorąc pod uwagę rolę wolnej prasy w społeczeństwie demokratycznym, ściganie dziennikarzy lub innych krytyków rządu na podstawie fałszywych zarzutów musi podlegać najściślejszej kontroli sądowej.

Wyrok Khadija Ismayilova v. Azerbejdżan (nr 4), 27.01.2026 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 74112/17, par. 109 – dot. postępowania karnego wszczętego przeciwko znanej dziennikarce i działaczce społecznej, która następnie została skazana za uchylanie się od podatków i nielegalną działalność gospodarczą polegającą na pracy dziennikarskiej na rzecz mediów zagranicznych bez akredytacji.

Z art.10 Konwencji wynika obowiązek zapewnienia właściwej ochrony osób informujących o faktach **nękania psychicznego lub molestowania seksualnego**, którego stały się w ich mniemaniu ofiarami.

Wyrok B.G. v. Francja, 19.03.2026 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 70945/17, par.73.

VII. GRANICE STOSOWANIA OGRANICZEŃ PRAW (ART. 18)

Nie ma powodu, aby w przypadku zarzutu na podstawie art. 18 Konwencji Trybunał ograniczał się do dowodów bezpośrednich lub stosował specjalne standardy dowodowe.

Decyzja Vovk v. Ukraina, 13.01.2026 r. (opubl. 29.01.2026 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 54353/20, par. 118 – dot. zarzutu byłego prezesa Regionalnego Sądu Administracyjnego prowadzenia przez Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy przeciwko niemu publicznej kampanii oszczerstw.

VIII. SKARGI INDYWIDUALNE (ART. 34)

W przypadku spraw wniesionych przez akcjonariuszy spółki istotne jest rozróżnienie między ich skargami dotyczącymi środków mających wpływ na ich prawa jako akcjonariuszy i skargami dotyczącymi działań odnoszących się do spółek, w których posiadają akcje. W pierwszej grupie akcjonariusze sami mogą być uznani za pokrzywdzonych, natomiast w drugiej grupie zasada ogólna mówi, że akcjonariusze spółek nie mogą być uznawani za pokrzywdzonych w rozumieniu art. 34 Konwencji. Stosowanie tego rozróżnienia może jednak być ograniczone w dwóch rodzajach sytuacji: po pierwsze, gdy spółka i jej akcjonariusze są tak ściśle ze sobą powiązani, że rozróżnienie między nimi byłoby zabiegiem sztucznym; oraz po drugie, gdy wymagają tego „wyjątkowe okoliczności”.

Wyrok Erol Aksoy v. Turcja, 10.02.2026 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 58919/18, par. 103 – dot. odmowy wykonania wyroków wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny odnoszących się do spółki medialnej, której skarżący był akcjonariuszem.

adw. Marek Antoni Nowicki

Autor jest adwokatem niewykonującym zawodu (Izba Adwokacka w Warszawie), ekspertem międzynarodowym w dziedzinie praw człowieka. W okresie stanu wojennego w 1982 r. jeden z założycieli podziemnego Komitetu Helsińskiego w Polsce i współautor wszystkich jego raportów, w tym o prawach człowieka w Polsce w stanie wojennym (Raport Madrycki). Współzałożyciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. W latach 1993–1999 orzekał w Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu. W latach 2000–2005 był międzynarodowym Rzecznikiem Praw Obywatelskich w Kosowie, a w latach 2007–2016 – prezesem Izby Doradczej ONZ ds. Praw Człowieka w Kosowie.

The author is a non-practicing advocate (District Bar Association in Warsaw), an international expert in the field of human rights. During the period of martial law in 1982, he was one of the founders of the underground Helsinki Committee in Poland and a co-author of all its reports, including on human rights in Poland during martial law (Madrid Report). Co-founder of the Helsinki Foundation for Human Rights. From 1993 to 1999, he adjudicated at the European Commission of Human Rights in Strasbourg. From 2000 to 2005, he was the international Ombudsman in Kosovo, and from 2007 to 2016, he was president of the UN Advisory Board on Human Rights in Kosovo.

ABSTRACT

Keywords: *right to life, prohibition of torture, right to liberty and security, right to a fair trial, right to respect for private and family life, freedom of expression, limitation on use of restrictions on rights, individual applications*

**European Court of Human Rights – case law review
(January–March 2026),**

The review of the case law of the European Court of Human Rights presents the most significant views expressed in judgments issued by the European Court of Human Rights in the period from January to March 2026. It covers issues related to:

right to life, prohibition of torture, right to liberty and security, right to a fair trial, right to respect for private and family life, freedom of expression, limitation on use of restrictions on rights, individual applications.

Table of contentst

FROM THE EDITORS

Michał Bieniak

<i>Law and the Polish case</i>	6
--------------------------------------	---

ARTICLES

Magdalena Matusiak-Frącczak

<i>The legality of punishing an advocate or attorney-at-law for filing a motion to exclude a so-called neo-judge from hearing the case</i>	7
--	---

Dawid Daniluk

<i>The role of trainees in the system of free legal aid and free civil legal aid: Lex ferenda remarks</i>	18
---	----

Barbara Sikoń

<i>Amicus curiae and third-party intervention before the CJEU and the ECtHR. Principles, practice, and the importance of interest in the outcome of the case requirement</i>	27
--	----

Tomasz Razowski

<i>Non-simultaneous ruling in cases involving acts that constitute an ideal concurrence of prohibited acts, illustrated with proceedings in cases of tax offences and tax petty offences</i>	55
--	----

Sylvia Ryszkowska-Wasak

<i>The execution of a penalty of deprivation of liberty in the electronic monitoring system in the context of protecting public safety</i>	71
--	----

Bartłomiej Bieniek

<i>The impossibility of applying the provisions governing management board members' liability to pay tax to financial penalties under the Oil Stocks Act</i>	83
--	----

Andrzej Kołaczekiewicz

<i>Protection of the reputation of the President of the Republic of Poland in the Criminal Code compared to standards of the freedom of expression provided for in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Polish Constitution</i>	<i>100</i>
---	------------

RECENT CASE LAW**Marek Antoni Nowicki**

<i>European Court of Human Rights – case law review (January–March 2026).....</i>	<i>118</i>
---	------------

Dr Irena Eris

HOTELE SPA

LUKSUS BLISKO NATURY

Wizyta w Restauracji Gourmet Décompresja to fascynująca podróż w czasie w poszukiwaniu smaków przeszłości w wykwintnym wydaniu, inspirowanych zróżnicowaną i eklektyczną kuchnią dwudziestolecia międzywojennego.

Autorskie menu degustacyjne szefa kuchni jest wyrazem jego wyjątkowych umiejętności kulinarnych oraz szacunku dla składników najwyższej jakości, pochodzących od lokalnych dostawców.

Dopełnieniem dań, które często podaje do stolików sam Szef Kuchni, są wyborne wina z godnej uwagi selekcji win.

Restauracja Gourmet Décompresja w Hotelu SPA Dr Irena Eris Polanica Zdrój zaprasza na kolacje osoby powyżej lat dwunastu od wtorku do soboty, między 17.00 a 22.00.



DrlrenaErisSPA.com



PALESTRA

PISMO ADWOKATURY POLSKIEJ

W numerze m. in.:

Dawid Daniluk

Rola aplikantów w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – uwagi de lege ferenda

Tomasz Razowski

Niejednoczesne orzekanie w sprawach o czyny wchodzące w skład idealnego zbiegu czynów zabronionych na przykładzie postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe

Andrzej Kołaczekiewicz

Ochrona dobrego imienia Prezydenta RP w Kodeksie karnym na tle standardów wolności wyrażania opinii przewidzianych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP

Bartłomiej Bieniek

Brak możliwości stosowania przepisów regulujących odpowiedzialność podatkową członka zarządu do kar pieniężnych z ustawy o zapasach ropy naftowej



PALESTRA

palestra.pl